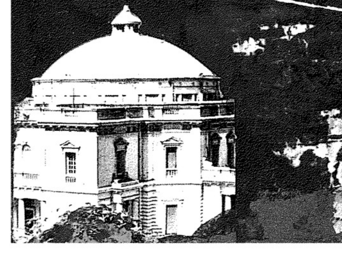


التطور الديمقراطي في مصر

البرلمان والأحزاب والمجتمع المدني في الميزان

المحرر: د. وحيد عبد المجيد

د. جمال عبد الجواد
أيمن السيد عبد الوهاب
أحمد ناجي قمحة
هناء عبيد
أحمد منيسي
صبحي عسيلة



إهـــــــــداء ٢٠٠٧

اسرة المرحوم الدكتور / السيد عبد الحليم الزيات

جمهورية مصر العربية

التطور الديمقراطي في مصر

البرلمان والأحزاب والمجتمع المدني في الميزان

◆ مطبوعات ◆
مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية

رئيس التحرير
نبيل عبد الفتاح

مدير التحرير
ضياء رشوان

المدير الفنى
السيد عزمى

خطوط
حامد العويضى

سكرتارية التحرير الفنية
حسنى ابراهيم

الآراء الواردة فى هذا الكتاب لا تعبر بالضرورة عن رأى مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام .

شارع الجلاء – ت : ٥٧٨٦٠٣٧

القاهرة ٢٠٠٣



التطور الديمقراطى فى مصر

البرلمان والأحزاب والمجتمع المدنى فى الميزان

المحرر : د. وحيد عبد المجيد

د. جمال عبد الجواد
أيمن السيد عبد الوهاب
أحمد ناجى قمحة
هناء عبيد
أحمد منيسى
صبحى عسيلة

المحتويات

مـقـدمـة :

لا ديمقراطية بدون ديمقراطيين

مع ظهور هذا الكتاب يكـون التطـور الديمقراطـى فـى مصـر قـد تجـاوز ربـع قـرن واقترب من عامه السـابع والعشـرين إذا أخذنـا قـرار الرئيـس الراحـل أنـور السـادات بتحويـل التنظيمـات السياسـية التـي نشـأت فـى إطـار التنظيـم الواحـد أو الاتحـاد الاشتراكى العربى إلى أحزاب منطلقاً لهذه التجربة.

جاء إعلان السادات فى نوفمبر ١٩٧٦ خـلال خطابـه يـوم افتتـاح اعمـال مجلـس الشعب الذى انتخب فى يونيو من العام نفسه. وكان هذه أول انتخابـات تعدديـة فـى مصر منذ يناير ١٩٥٠ إذ أجريت عقب حوار وطنى بدأ فى أكتوبر ١٩٧٤ حول تطويـر التنظيم الواحد الذى عاشت مصر فى ظله منذ يناير ١٩٥٣.

وأسفر ذلك الحوار، كما يتضح من الوثائق التى يجد القارئ نبذة عنها فى ملاحـق هذا الكتاب، عن حـل وسـط بـين دعـاة إلغـاء هـذا التنظيـم وفتـح البـاب أمـام تعـدد الأحزاب والمطالبين بالإبقاء عليه من أجل ضمان الوحدة والوطنية.

كان الحل الوسط هو إقامة منابر ثابتة داخل التنظيم الواحد الذى تم اختصاره فـى اللجنة المركزية مع اختزال المنابر إلى ثلاثة فقط تعبر عـن الوسـط (منـبر مصـر العربـى الاشتراكى) واليمين (حزب الأحرار)، واليسار (حزب التجمع).

ولكن كان واضحاً أن القيادة السياسية راغبة فى تجاوز هذه الصيغـة بأسـرع وقـت فى اتجاه نظام تعدد الأحزاب. ولذلك سرعان مـا اسـتبدل أسـم التنظيمـات السياسـية بالمنابر ليعطى معنى أكثر دلالة على الاستقلال. ومـا إن أجريـت الانتخابـات النيابيـة الأولى على أساس هذا التعدد "الثلاثى"، حتى أعلن رئيس الجمهوريـة أن التنظيمـات التى بدأت عملها باعتبارها جزءاً من إطـار عـام يمثلـه "الاتحـاد الاشـتراكى العربـى" صارت أحزاباً مستقلة.

وكانت هذه هى إشارة الميلاد الرسمى لعملية التطور الديمقراطى التى ولدت قبل أكثر من عامين على هذه الإشارة عندما طرح رئيس الدولة "ورقة تطوير الاتحاد الاشتراكى" التى عرفت إعلاميا باسم "ورقة أكتوبر" فى إشارة إلى الشهر الذى طرحت فيه، بل يجوز القول إن العامين اللذين سبق الميلاد الرسمى للأحزاب كانا أكثر حيوية وثراء وديناميكية من حيث الممارسة السياسية مقارنة بأى فترة لاحقة، ربما باستثناء السنوات الأولى فى عهد الرئيس حسنى مبارك، وخصوصا من أواخر ١٩٨١ إلى قرب نهاية ثمانينيات القرن العشرين حين بدأ الإرهاب يتصاعد ويلقى بظلاله القاتمة على النخبة السياسية، وعندما ظهر ضعف أداء معظم النخبة السياسية المعارضة والمستقلة.

لقد روجت هذه النخب طويلا أسطورة مفادها أن ضعف التطور الديمقراطى فى مصر يعود فقط إلى القيود المفروضة عليه منذ البداية. وهذه القيود حقيقة واقعة لا ينكرها أحد ويجد القارئ تحليلا لإطارها القانونى فى الفصل الأول، ومناقشة لها - فى ارتباطها بالانتقال من نمط تسلطى مغلق إلى آخر مفتوح - فى الفصل الثالث من هذا الكتاب.

وقد أثرت هذه القيود سلبا بالضرورة على مسار التطور الديمقراطى مفوقته حينا وابطأته حينا آخر واربكته فى كل الأحيان.

ولكن إذا كانت هذه حقيقة واقعة، ففيم إذن الحديث عن أسطورة روج لها كثير من عناصر النخبة السياسية والثقافية المعارضة والمستقلة إذن؟

الأسطورة هى فى تحميل القيود على الحياة السياسية وحدها المسئولية عن ضعف التطور الديمقراطى واعتبارها السبب الوحيد الذى أدى إلى ركود الساحة السياسية وانفصال الأحزاب عن المجتمع.

فلم تكن القيود إلا وجها واحدا فى أزمة التطور الديمقراطى فى مصر، كما فى غيرها من البلاد العربية التى تبعتها فى هذا التطور بدءا بتونس اعتبارا من ١٩٧٨. أما الوجه الآخر فهو ضعف تكوين وسوء أداء النخبة السياسية سواء التى عملت فى إطار الأحزاب أو انضمت إليها ثم خرجت منها أو بقيت مستقلة من البداية.

وإذا كان خطاب هذه النخبة يقول إن القيود هى أساس مشكلة التطور الديمقراطى، ففى إمكان غيرهم أن يذهب إلى أن القيود لم تفعل فعلها المؤثر عن هذا

النحو إلا بسبب ضعف تكوين وسوء أداء هذه النخبة وعجزها عن إدراك مقتضيات دعم ذلك التطور ودفعه إلى الأمام.

وفى غياب دراسة تسعى إلى تحديد وزن كل من العاملين(القيود وسوء الأداء) وهى مهمة بالغة الصعوبة نطمع فى القيام بها مستقبلا، يظل كل من الاتجاهين فى تفسير أزمة التطور الديمقراطى نوعا من الاجتهاد.

والأكيد أن ضعف هذا التطور نتج عن العاملين معا، وعن تفاعلهما. فما كان لأى قيد أن يؤدى الى ما آل إليه التطور الديمقراطى لو كانت النخبة المعارضة والمستقلة أفضل أداء وأكثر تماسكا . وما كان لضعف تكوين وسوء أداء هذه النخبة أن يحدث كل هذا التأثير لو أن القيود كانت أقل .

إن نخبة أفضل حالا كان فى إمكانها أن تطور منهجا أكثر فاعلية فى التعامل مع القيود عبر التركيز على نشر ثقافة سياسية ديمقراطية فى المجتمع خلال المرحلة الأولى للتطور الديمقراطى أكثر من الاهتمام بالتصعيد الذى لم تمتلك مقوماته لإرغام نظام الحكم على إزالة هذه القيود أو تخفيضها .

وقد عدت مؤخرا الى بدايات الصحف الحزبية (الأحرار والأهالى ثم الوفد) لمعرفة مدى وجود اهتمام بنشر ثقافة ديمقراطية. ولم يفاجئنى غياب هذا الاهتمام بشكل كامل، والتركيز، فى المقابل ، على انتقاد نظام الحكم ومهاجمة سياساته والميل الى تصعيد لا تقدم عليه أحزاب مازالت فى المهد صغيرة.

وهكذا وضع التطور الديمقراطى بين مطرقة القيود المفروضة عليه ونفاذ صبر الرئيس الراحل أنور السادات بسرعة شديدة وسندان افتقاد النخبة السياسية والثقافية والمعارضة الى فهم مقتضيات دورها فى هذا التطور فساهمت فى تعويقه عبر التصعيد الذى يصعب إدراك منطقه والانصراف عن نشر ثقافة الحرية والتسامح والتعدد واحترام الآخر والحوار والحل السلمى للخلافات .

وإذا رجعنا، بسرعة، الى النظرية الديمقراطية نجد عدة اقترابات فى مجال التطور الديمقراطى وتحديد مقومات تقدمه أو تخلفه. وأهم هذه الاقترابات اثنان ينطلق أحدهما من منظور ثقافى ، ويقوم الآخر على نظرة نخبوية دون أن يغفل الأول حيوية دور النخبة أو يتجاهل الثانى أهمية تأثير الثقافة.

الاقتراب الأول لا يرى إمكانية لتطور ديمقراطى مطرد ومستقر مالم تنتشر الثقافة الديمقراطية وقيمها الأساسية مثل التعدد وقبول الآخر والتسامح والحوار والتنافس السلمى. وهذا الاقتراب يرى الثقافة السياسية أهم من المؤسسات والهياكل والأبنية ، بل يجعلها القاعدة أو البنية الأساسية التى يقوم عليها أى بناء ديمقراطى، وتعمل فى ظلالها الأحزاب والمجتمع المدنى وتجرى فى رحابها الانتخابات دون حاجة الى إجراءات أو قواعد إضافية لضمان حريتها ونزاهتها .

أما الاقتراب الثانى فهو يقوم على أن التطور الديمقراطى يتوقف على طبيعة الجماعة أو النخبة السياسة ، أى قيادات الاتجاهات والقوى السياسية المختلفة فى الحكم والمعارضة ، ومدى قدرتها على الوصول الى تفاهم أو تراضى عام حول هذا التطور والأسس التى يقوم عليها ونجاحها فى تجنب الانقسامات الحادة التى تنجم عن الخلافات بينها. وهى الانقسامات التى تهدد، إذا تجاوزت مستوى معينا، استقرار النظام الديمقراطى وتخلق مخاوف من إمكان استئثار حزب أو آخر بالسلطة إذا وصل إليها عبر الانتخابات فلا يغادرها. فالأساس الذى ينطلق منه هذا الاقتراب هو أن النخبة السياسية التى تستحق الديمقراطية وتستطيع تلمس الطريق إليها والمضى فيه قدماً هى التى تتمكن من إيجاد تفاهم عام على معالم هذا الطريق ، بما يحقق ثقة متبادلة بين أطرافها ويرسى تقاليد التكيف والتعاون والمساومة وصولا الى وضع تزيد فيه مساحة التوافق على مساحة الصراع وتتحول النزاعات الأيديولوجية والعقائدية الجامدة بطبيعتها الى خلافات على برامج وسياسات محددة فى إطار قواعد للعبة مقبولة من الجميع وموضع احترامهم.

وعلى هذا النحو تبدو الثقافة الديمقراطية قاسما مشتركا جزئيا بين الاقترابين ، مع اختلاف فى نطاق هذه الثقافة أو المقدار اللازم توفره منها. فالاقتراب الأول يتطلب شيوعها فى المجتمع بينما يشترط الثانى توفرها لدى النخبة السياسية.

وفى حالة مصر، ونظيراتها فى بلاد عربية أخرى، يوجد اتفاق واسع على ضعف الثقافة الديمقراطية فى المجتمع الخارج لتوه من تجربة أحادية. ويجد القارئ، فى مختلف فصول هذا الكتاب، إشارات الى الأثر السلبى لضعف الثقافة الديمقراطية على التطور الديمقراطى.

ولا غرو فى ذلك، إذ عرف المجتمع على مدى تاريخه المديد أنظمة قيم لا ديمقراطية تتالت عليه حتى منتصف القرن التاسع عشر حين بدأت إرهاصات أول

تجربة نيابية ذات طابع ديمقراطى. ولكن الاحتلال البريطانى حال دون استمرار هـذه التجربة. وقبل أن تكمل التجربـة التاليـة التـى بـدأت بـإصدار دستور ١٩٢٣ عقدهـا الثالث ، أنهتها ثورة ١٩٥٢ التى جاءت بمفاهيم أخرى للحياة السياسية.

وحال انقطـاع التجربتـين علـى هـذا النحـو دون انتشـار الثقافـة الديمقراطيـة فـى المجتمع. كما أدى الى ضعف تكوين النخبة السياسية التى كانت موجودة حين بـدأت التجربة الثالثة التى ما برحت مستمرة بمعدلات بطيئة نجد سببها الأول فـى ضعـف الثقافة الديمقراطية وهشاشة تكوين النخبة السياسية بما فيها بالطبع النخبـة الحزبيـة المعارضة ونخبة المجتمع المدنى. فقد ظلت الثقافة السائدة مزيجا مـن القيـم التقليديـة والأبوية والتقاليد التسلطية والنزعات الشمولية بدءا من الأسرة وحتى النظام السياسى. كما بقت النخبة السياسية هشة ومشوهة فى بعض الأحيان. وهذا أمر مفهوم تاريخيـا. فلم تكد نخبة منتصف القرن التاسع عشر تعـرف طريقـها للضغـط مـن أجـل محـاصرة الحكم المطلق وتنتزع أول مجلس نيابى حقيقى وأول وثيقة دسـتورية ديمقراطيـة حتـى جاء الاستعمار البريطانى ليقوض هذه النهضة فى مـهدها. وأدى وجـود الاسـتعمار الى تصاعد أهمية المسألة الوطنية على حساب الديمقراطية.

فأصبح الموقف من الاستعمار، ثم من الغرب الآن – يتصـدر جـدول أعمـال النخبـة السياسية وتراجع الاهتمام بمواجهة الاستبداد الذى بات مقبولا – بـل موضـع تـأييد– مادام يواجه الغرب أو حتى يرفع شعارات زائفة ضده .

فما أن تحدث أزمة مع الغرب حتى تتوارى المسـألة الديمقراطيـة بـل تختفـى عـن الأنظار. وازداد هذا الميل الى تعظيم المسألة الوطنية وإهدار قضية الديمقراطية بـدلا مـن أن يقـل مـع الوقـت. ولأن هـذا يحـدث بفعـل ممارسـات قـوى واتجاهـات معارضـة بالأساس ، فهو دليل آخر على أن المسئولية الأولى عن ضعف التطـور الديمقراطـى فـى بلادنا لا تعود الى القيود المفروضة عليه.

ولنأخذ، فى مقارنة سريعة، ما حدث إبان أزمة وحرب الخليج الثانية ٩٠–١٩٩١ وأزمة وحرب الخليج الثالثة ٢٠٠٢–٢٠٠٣ . فقد ازداد الجموح الى حد رفض الاتجـاه الغالب فى النخبة السياسية المعارضة أى إشارة الى تغيير داخل فى العـراق حتـى فـى حدود مصالحة ديمقراطية بين نظـام الحكـم – الـذى حظـى بتـأييد مـن غالبيـة هـذه النخبة – والقوى الوطنية العراقية المعارضة.

وهكذا يبدو التطور الديمقراطى فى مصر، وفى بلاد عربية أخرى، أسير ضعف الثقافة الديمقراطية وهشاشة النخبة السياسية خصوصا المعارضة أكثر مما هو ضحية القيود على هذا التطور. وليس استمرار التركيز على هذه القيود ، التى لا نغفل أثرها، إلا نتاج خطاب شعاراتى يدعى أصحابه الكمال والنقاء اللذين هم أبعد ما يكونون عنهما فهو خطاب يؤدى وظيفة التغطية على الاختلالات البنائية العميقة فى مختلف الأحزاب والقوى السياسية ومنظمات المجتمع المدنى من نقابات وجمعيات. وليس أدل على الميل الى هذه التغطية من تحول دعوة الإصلاح الحزبى، التى ظهرت عقب الانتخابات النيابية الأخيرة عام ٢٠٠٠ - الى صرخة فى واد . فلم تجد طريقها إلا الى الحزب الوطنى الديمقراطى نتيجة وجود جناح إصلاحى فى داخله تعامل بجدية ، بدرجة أو بأخرى، مع المشكلات العميقة التى أظهرتها تلك الانتخابات فى أدائه.

إن حال القطاع الأكبر من النخبة السياسية والثقافية فى أحزاب المعارضة والنقابات والجمعيات والاتحادات لا يدفع الى التفاؤل بمستقبل التطور الديمقراطى. وإذا أريد لهذا التطور أن يمضى قدما الى الإمام، فلابد من مراجعة جادة ومسئولة، ومثل ذلك صريحة وأمينة تنطوى على نقد ذاتى صار نادرا فى حياتنا التى يسودها اليوم الميل الى توجيه الاتهامات والتشهير والتجريح وصولا الى السب والقذف.

وبدون ذلك سيظل التطور الديمقراطى ضعيفاً على النحو الذى يتبدى فى أهم المؤسسات ذات الصلة الأساسية به ، والتى يتناولها هذا الكتاب . فبعد نظرة فاحصة على الإطار القانونى الذى ينظم عملية التطور الديمقراطى عكفت عليها الزميلة هناء عبيد ، يقدم الزميل د . جمال عبد الجواد رؤية مهمة لأثر الثقافة السياسية على التطور الديمقراطى . ونبدأ بعد ذلك فى تحليل اداء المؤسسات السياسية الرئيسية ، فيقدم الزميل أحمد منيسى فى الفصل الثانى معالجة متميزة لدور البرلمان ممثلاً فى مجلسيه (الشعب والشورى) ، ثم يقدم محرر الكتاب فى الفصل الثالث تحليلاً لواقع الأحزاب السياسية ومصادر أزمتها واقتراحات لتجاوز هذه الأزمة . ومادام دور المجتمع المدنى يتعاظم فى كثير من تجارب التطور الديمقراطى فى العالم، وخصوصا فى شرق ووسط أوروبا وفى أمريكا اللاتينية ، بحث الزميل أيمن عبد الوهاب فى موقع هذا المجتمع من عملية التطور الديمقراطى فى مصر وقدم دراسة فى العمق. وإذ يصعب إغفال الرأى العام صاحب المصلحة الأولى فى التطور الديمقراطى، فقد قدم الزميلان أحمد ناجى قمحة وصبحى عسيلة فى الفصل الخامس دراسة بالغة الأهمية

عن الرأى العام والمشاركة السياسية معتمدين ، فى الجانب التطبيقى لها ، على نتائج بعض الاستطلاعات التى اعدتها وحدة بحوث الرأى العام فى المركز.

وفى كل هذه الفصول يجد القارئ مقارنات بين التطور الديمقراطى فى مصر ومثله فى بلاد عربية أخرى تمر فى مرحلة ما من مراحل هذا التطور، مثل الأردن واليمن وتونس والجزائر والمغرب. واستهدفت هذه المقارنة أما الوقوف على مستوى التطور الديمقراطى فى جانب أو أخر من جوانبه، أو معرفة مدى أثر هذه العقبة أو تلك من العقبات التى تواجهه ، أو البحث عن حل لمشكلة من المشكلات التى تمثل قاسما مشتركا بين بلدين أو أكثر.

ولذلك تمثل المقارنة هنا وسيلة معرفية وليس منهجا فى البحث، إذ يظل الكتاب دراسة حالة بالأساس لا دراسة مقارنة وفق الخطة التى أعدت له.

وأما وقد أظهرت هذه الدراسة مدى عمق مشكلتى الثقافة السياسية وتكوين النخبة السياسية وأثرهما الجوهرى على تطور مؤسسات النظام الديمقراطى ، يصبح البحث فى هاتين المشكلتين وكيفية حلهما وتجاوز الأوضاع التى ترقبت عليهما أكثر من ضرورة بميلها التطلع إلى دفع التطور الديمقراطى قدما الى الأمام .

د. وحيد عبد المجيد

الفصل الأول

الإطار القانونى للتطور الديمقراطى فى مصر

هناء عبيد

يعتبر الإطار القانونى للتحول السياسى أحد المحددات الأساسية للتطور الديمقراطى والتى لا تحظى عادة بالاهتمام الكافى فى المعالجات السياسية. والإطار القانونى لا ينصرف إلى النصوص فحسب ولكنه إفراز لواقع سياسى معين، كما أنه ينعكس مباشرة على تطور ذلك الواقع السياسى.

وعلى هذا الأساس نتناول الإطار القانونى للتطور الديمقراطى و المشاركة السياسية من خلال قانونى مباشرة الحقوق السياسية وقانون الأحزاب السياسية تناولا تحليليا نقديا. وتنبع أهمية هذين القانونيين من تنظيمهما لأكثر عمليات الممارسة الديمقراطية محورية فى النظم السياسية الحديثة وهى عملية تداول السلطة بضلعيها وهما الانتخابات والمنافسة الحزبية.

وتهدف الدراسة إلى رصد التغييرات التى طرأت على هذه القوانين فى العقدين الأخيرين وانعكاساتها السياسية، مع تقديم خاتمة تقويمية لهذه الأطر القانونية ودورها فى تطوير أو تعويق الممارسة الديمقراطية.

وتتناول الدراسة عددا من الأسئلة البحثية الأساسية:

أولا: ما هى الملامح الأساسية للنظام القانونى لمباشرة الحقوق السياسية وقانون الأحزاب السياسية فى مصر؟

ثانيا: ما هى التغيرات الأساسية التى لحقت بالإطار القانونى لكل من الانتخابات والأحزاب فى العقدين الأخيرين؟ وما هى اتجاهات هذا التغيير ؟

ثالثا : ما هى القوى السياسية الأساسية التى لعبت دورا فى دفع وتوجيه هذه التطورات؟

رابعا : ما هى الانعكاسات السياسية الأساسية لمثل هذه العملية المستمرة على مدى أكثر من عقدين؟

---

* شكر خاص للباحث معتز الفجيرى لقيامه بجمع المادة الأساسية لهذه الورقة .

أولا : قانون مباشرة الحقوق السياسية

(إجرائيات العملية الانتخابية)

إن مسار الديمقراطية كنظام للحكم يقوم فى الواقع على عدد من الإجراءات والآليات تقع على رأسها الانتخابات التى تمثل الركيزة التى تقوم عليها عملية تداول السلطة و الترجمة المباشرة لسيادة الشعب فى العملية السياسية. وتقوم الانتخابات بعدد من الأدوار الحيوية بالنسبة للممارسة الديمقراطية أهمها[1]:

- تنظيم عملية التداول السلمى للسلطة السياسية.
- تجديد مؤسسات النظام السياسى
- بناء ودعم المشاركة السياسية، وتأكيد الرقابة الشعبية.
- بناء الشرعية السياسية.

وقد نظم الدستور المصرى الأمور الأساسية المتعلقة بالانتخابات بينما تولت القوانين الأمور التفصيلية ومن أبرز هذه القوانين القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ وتعديلاته بشأن تنظيم مباشرة الحقوق السياسية و قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته. بينما تنظم القرارات الوزارية العملية الإجرائية للانتخابات بداية من قيد أسماء المواطنين فى الكشوف الانتخابية و انتهاء بقرار و زير الداخلية بإعلان النتيجة النهائية للانتخاب[2]. وتركز الورقة على انتخابات مجلس الشعب بشكل أساسى.

وقد لحق بقانون مباشرة الحقوق السياسية عددا من التعديلات كان آخرها القرار بقانون رقم ١٦٧ لسنة ٢٠٠٠ و الذى أوجب تعيين كافة رؤساء اللجان العامة و الفرعية من القضاة للإشراف على الانتخابات.

وينعكس الإطار القانونى لتنظيم الانتخابات ممثلا فى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بشأن تنظيم الحقوق السياسية –بشكل أساسى– والقوانين المنظمة لانتخابات مجلس الشعب، على الممارسة الانتخابية من زاويتين أساسيتين هما تنظيم إجراءات وشروط الممارسة الانتخابية وتحديد طبيعة النظام الانتخابى. وبطبيعة الحال يتداخل كلا العاملين على أرض الواقع، بحيث يعتبر الفصل بينهما من قبيل الفصل التحليلى.

فقد تضمن القانون ٧٣ لسنة ١٩٥٦ ستة وخمسين مادة لتنظيم العملية الانتخابية، وتؤثر تلك الأحكام التى تضمنها القانون على العملية الانتخابية من الناحية الإجرائية من حيث:

١- تحديد أطر وشروط الممارسة الانتخابية.
٢- تيسير أو تعويق المشاركة الجماهيرية فى الانتخاب كوسيلة أساسية لتحقيق الطابع النيابى التمثيلى للديمقراطية.
٣- رسم وتوصيف حدود التدخل الإدارى فى العملية الانتخابية.
٤- تحديد العقوبات الخاصة بالتلاعب بالنظام الانتخابى سواء من قبل الحكومة أو المواطنين.

وفيما يلى خلفية موجزة عن مواد قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية وانعكاساتها على عملية المشاركة السياسية للمواطنين وتنظيم عمليتى الاستفتاء و الانتخاب و القيد بالجداول الانتخابية و العقوبات الخاصة بارتكاب الجرائم التى من شأنها عرقلة سير العملية الانتخابية.

يحدد القانون فى المادة الأولى منه السن القانونى لمباشرة الحقوق السياسية عند بلوغ ١٨ سنة للذكور والإناث وقد جعل القانون القيد فى الجداول الانتخابية إجبار يا بالنسبة للرجال و النساء على السواء وهو ما نتج عن تعديله بالقانون رقم ٤١لسنة ١٩٧٩ لنص المادة ٤ من القانون السالف ذكره والتى كانت تجعل القيد إجباريا بالنسبة للرجال فقط و اختياريا للإناث فجاء هذا التعديل ليلزم الإدارة بان تقوم من تلقاء نفسها كل عام بحصر وقيد المواطنين من الذكور والإناث[٣].

وتنص المادة الرابعة من القانون على التزام جهة الإدارة –وزارة الداخلية– بالمبادرة إلى قيد كل من له الحق فى مباشرة هذه الحقوق. بينما تنص المادة الخامسة على أنه "تنشأ جداول انتخابية تقيد فيها أسماء الأشخاص الذين يتوافر فيهم شروط الناخب فى أول ديسمبر من كل سنة ولم يلحق بهم أى مانع من موانع مباشرة الحقوق السياسية. وتعرض هذه الجداول فى كل سنة من أول يناير إلى اليوم الحادى والثلاثين من نفس الشهر"[٤]. بعبارة أخرى فإن المشرع قد جعل القيد بالجداول الانتخابية مقصورا على فترة زمنية تبدأ –بنص القانون– فى أول ديسمبر من كل سنة وتعرض الجداول فى مدة لا تتجاوز شهرين وحددت مدة الاعتراضات وطلبات التصحيح بفترة قصيرة لا تتجاوز شهر[٥]. وفى هذا السياق يرى كثير من المحللين ضرورة رفع القيد

الزمني على القيد بجداول الانتخاب، أو جعل القيد تلقائيا بربطه بالرقم القومي أو الرقم التأميني، وذلك لتيسير عملية القيد بالجداول الانتخابية ومدها إلى أوسع قطاعات ممكنة من الناخبين[٦].

وطبقا للائحة التنفيذية لهذا القانون يتم تحرير و إعداد الجداول الانتخابية في المدن بواسطة لجنة يغلب عليها الطابع الإدارى مما قد يفتح الباب للتلاعب[٧]، ولهذا يقترح البعض ضرورة وجود هيئة محايدة تخضع لاشراف السلطة القضائية و تتمتع باستقلالية كاملة في مواجهة السلطة التنفيذية. فالجداول الانتخابية هي السبب الرئيسى في القضاء ببطلان الانتخاب و الطعون الإنتخابية لأنها لا تعبر في أغلب الأحوال عن الصورة الحقيقية لأعداد الناخبين[٨].

أما بشأن تحديد الموطن الانتخابى للناخب فالمادة ١١ من القانون تنص على أن " الموطن الانتخابى هو الجهة التى يقيم فيها الشخص عادة ومع ذلك يجوز له أن يختار لقيد اسمه الجهة التى بها محل عمله الرئيسى أو التى له بها "مصلحة جدية" أو مقر عائلته ولو لم يكن مقيما فيها". ونلاحظ في سياق هذه المادة أن العبارات غير محددة بشأن مبررات اختيار الناخب لموطنه الانتخابى وخصوصا في جملة "مصلحة جدية" أو حتى صلاحية اختيار مقر العائلة كموطن انتخابى خاصة إذا كان الناخب غير مقيم به بصفة دائمة، وهو ما قد يهدد مسار العملية الانتخابية[٩].

وفيما يخص إثبات شخص الناخب في اللجنة الانتخابية جاءت المادة ٣١ من القانون لتشير إلى ضرورة تحقق رئيس اللجنة الانتخابية من شخصية الناخب ، إلا أن القرار رقم ١٦٧ لعام ٢٠٠٠ أثار الجدل حول إمكانية التعرف على الناخب من خلال مندوبى المرشحين وهو مما حدا بالكثيرين بالتشكيك في أثر ذلك على سلامة الانتخاب، لأنه قد يدفع ببعض الأفراد بالإدلاء بأصواتهم لأكثر من مرة في أكثر من لجنة و يعوق ضبط و تنظيم الناخبين فهذا التساهل في التحقق من شخصية الناخب، وإن كان يسهل العملية الانتخابية من ناحية، إلا أنه يفتح باب التلاعب من ناحية ثانية[١٠].

وقد أعفى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بشأن تنظيم مباشرة الحقوق السياسية بعض الفئات من مباشرة الحقوق السياسية وهم ضباط و أفراد القوات المسلحة الرئيسية و الفرعية والإضافية و ضباط وأفراد هيئة الشرطة طوال مدة خدمتهم بالقوات المسلحة أو الشرطة ولكن و بموجب المادة ٢ التى عدلت بالقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٢ توسع

المشرع فى إضافة حالات الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية إلى جانب ما كان منصوصا عليه منذ البداية فأضاف من فرضت الحراسة على أمواله بحكم قضائى و ذلك طوال مدة فرضها وفي حالة الحكم يكون الحرمان لمدة ٥ سنوات من تاريخ هذا الحكم، و المحكوم عليه بعقوبة الحبس فى جريمة من الجرائم المنصوص عليها فى قوانين الإصلاح الزراعى أو فى قوانين التموين أو التسعيرة أو فى جريمة من جرائم اقتضاء مبالغ خارج نطاق عقد إيجار الأماكن أو فى جريمة من جرائم التهرب الجمركى ما لم يكن المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره. وأضاف القانون إلى فئة المحرومين كذلك من سبق فصله بالقطاع العام أو الحكومة لأسباب مخلة بالشرف مالم تنقضى ٥ سنوات من تاريخ الفصل[١١].

وهذه الجرائم الاقتصادية و الاجتماعية المنصوص عليها لا تستوجب جميعها الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية، وهو ما يعنى أن القانون قد بالغ نسبيا فى وضع القيود الموضوعة على ممارسة الحقوق السياسية، خاصة وأن بعض الأسباب التى دفعت بوضع هذه القيود قد فرضتها اعتبارات سياسية و اقتصادية و اجتماعية معينة لم يعد الكثير منها قائما الآن كما أنها صيغت فى عبارات عامة و غامضة قد تتيح الفرصة لاساءة استخدامها[١٢].

وفيما يلى نعرض عدة قضايا إجرائية توضح تأثير الإطار القانونى على مسار وفعالية العملية الانتخابية.

١- الطعون الانتخابية:

برزت ظاهرة الطعون الانتخابية والتى أصبحت سمة من سمات الانتخابات فى مصر مما يدل على تعثر العملية الديمقراطية عامة والانتخابات البرلمانية بوجه خاص. و تختلف صور هذه الطعون فقد تكون موجهة إلى صحة ترشيح بعض المرشحين الذين خاضوا الانتخابات و نجحوا فى الحصول على مقاعد فى المجلس بالفعل بسبب ازدواج الجنسية أو عدم القيد فى الجداول الانتخابية أو عدم أداء الخدمة العسكرية، أو ما يتعلق من مشكلات تخص الصفة الانتخابية التى رشح بها، أو قد تكون هذه الطعون ضد إجراء الانتخابات فى بعض الدوائر مثلما حدث فى دائرة الرمل بالاسكندرية فى انتخابات مجلس الشعب لعام ٢٠٠٠ [١٣]. وترتبط هذه القضية مباشرة

بتنظيم الإدارة للكشوف الانتخابية وفقا للائحة التنفيذية لقانون مباشرة الحقوق السياسية كما سلفت الإشارة، فضلا عن بعض مخالفات العملية الانتخابية ذاتها.

ويترتب على تلك المشكلة مشكلات أخرى تتعلق بتضارب الاختصاص القانوني في النظر في عضوية مجلس الشعب وصحة الطعون. فالمعارضة عادة ما تستند إلى أحكام محكمة النقض التي قد تقرر صحة الطعن في عضوية أعضاء مجلس الشعب، في حين أن الدستور يعطي المجلس حق الفصل في صحة أعضائه، مما يهدر هذه الأحكام[١٤]، ويشكل مساسا بمكانة محكمة النقض والتي يقتصر دورها فقط في التحقيق في صحة العضوية دون إعطائها حق إصدار الحكم.

وينشأ هذا الخلاف القانوني بالأساس بين محاكم القضاء الإداري و محكمة النقض من ناحية و مجلس الشعب من ناحية ثانية بشأن الفصل في صحة عضوية نواب المجلس ويعود إلى ان المادة ٩٣ من الدستور تنص على أن "المجلس يختص بالفصل في صحة عضوية أعضائه، وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليه من رئيسه ويجب إحالة الطعن إلى محكمة النقض خلال ١٥ يوم من تاريخ علم المجلس به، ويجب الانتهاء من التحقيق خلال تسعين يوم من تاريخ إحالته إلى محكمة النقض و تعرض نتيجة التحقيق والرأى الذى انتهت إليه المحكمة على المجلس للفصل في صحة الطعن خلال ستين يوما، ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس"[١٥].

وبالتالي تعكس عملية الطعون الانتخابية مشكلة تضارب القوانين وما يمكن أن تؤدى إليه من خلل في الممارسة الديمقراطية، فالدستور ذاته في المادة ١٧٢ ينص على أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة تختص بالفصل في كافة النزاعات الإدارية لكن جعل المجلس هو صاحب الكلمة الأخيرة في الفصل في صحة عضوية أعضائه قد يفتح الباب أمام التغاضي عن كثير من هذه الطعون خاصة إذا كانت في غير مصلحة الأغلبية المسيطرة على المجلس.

٢- التدخل الإداري

رغم الدور البارز الذى قام به رجال القضاء في الإشراف على انتخابات مجلس الشعب لعام ٢٠٠٠ ومحاولة القضاء على ما يسمى بظاهرة تسويد البطاقات التي كانت شائعة في الانتخابات السابقة إلا أن هناك كثير من المشكلات ارتبطت بموقف

الإدارة ومدى حيادها سواء فـى مرحلـة إعـداد الكشـوف الانتخابيـة، والتـى يسـندها القانون لوزارة الداخليـة كمـا سـبقت الإشـارة، أو تجـاوزات الأجـهزة الأمنيـة خـارج اللجان الانتخابية.

ومشكلة الجداول الانتخابية وضـرورة تنقيتـها ليسـت بـالجديدة، ففـى انتخابـات ١٩٩٥ ظهرت العديد من الثغـرات و المخالفـات فـى كشـوف النـاخبين، ممـا أدى إلى الدعوة إلى ضرورة استكمال مشروع الرقم القومى للمواطنين للتغلب على تلك المشـكلات إلا أن هذه القضية تكررت فى الانتخابات الأخيرة لمجلس الشعب وهو ما أعاق الكثير من الناخبين عن أداء واجبهم.

٣- تأثير المال وتنظيم عملية الدعاية الانتخابية:

تنص المادة ١١ من القانون رقم ٣٨ لسنة١٩٧٢ بشان مجلـس الشـعب علـى الـتزام المرشحين لعضوية المجلس بالوسائل و الأساليب المنظمة للدعايـة الانتخابيـة و بـالحد الأقصى للمبالغ التى يجوز إنفاقها عليها طبقا للقواعد التى يصدر بـها قـرار مـن وزيـر الداخلية وتعتبر مخالفة ذلـك مـن الجرائـم الانتخابيـة و تسـرى عليـها أحكـام المـادة الثانية من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ فيما يتعلـق بالحرمـان من مباشرة الحقوق السياسية"[١٦].

فوزير الداخلية طبقا لما سبق يحدد القيـود المنظمـة للدعايـة الانتخابيـة عـبر قـرار يصدره قبيل الانتخابات. ففى انتخابات ٢٠٠٠ أصدر وزير الداخلية قرارا فى سـبتمبر من نفس العام اشتمل على مجموعة من الالتزامـات بشـأن الدعايـة الانتخابيـة فجعـل الحد الأقصى للنفقات عشرة آلاف جنية لكل مرشح. ولكـن هـذا القيـد القـانونى غـير فاعل، حيث يتجاوز المرشحون بشكل عام نسبة الانفاق المحددة، فقد تردد ان جملـة ما انفق فى انتخابات ٢٠٠٠ وصل إلى ٣ مليارات جنية"[١٧].

٤- عقوبات الجرائم الانتخابية

فى الجزء الخاص بالجرائم الانتخابية لم يضع المشروع عقوبات رادعة لمن يرتكـب مثل هذه الجرائم والتى تعد جريمة فى حق المجتمـع لا تسـقط بالتقـادم فعلـى سـبيل المثال، تنص المادة ٤٠ من قانون مباشرة الحقوق السياسية على انه "يعـاقب بـالحبس وبغرامة لا تتجاوز خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتـين كـل مـن تعمـد قيـد أو

عدم قيد اسمه أو اسم غيره دون أن تتوافر فيه أو فى ذلك الغير شروط الناخب وهو يعلم ذلك وكذلك من توصل على الوجه المتقدم على حذف اسم آخر" .

وفى المادة ٤١ يضيف القانون إلى هذه الجرائم كل من" استعمل القوة أو التهديد لمنع شخص من إبداء الراي فى الانتخاب أو لإكراهه على إبداء الرأى على وجه خاص أو الامتناع عنه أو حتى من طلب فائدة من هذا القبيل لنفسه أو لغيره"، وعلى هذا المنوال أتت العقوبات غير حاسمة لمنع وقوع مثل هذه الجرائم التى تهدد المسار الديمقراطى فى أى مجتمع من المجتمعات.

كما حدد القانون مدة قصيرة لسقوط الدعاوى الجنائية فى جرائم الانتخاب وهى ستة أشهر. فمن الأولى حدوث تعديل لهذا الشق وجعل مدى سقوط هذه الدعاوى على الأقل مساوية لمدة الفصل التشريعى[١٨].

ثانيا :الإطار القانونى والنظام الانتخابى

يمكن تعريف النظام الانتخابى "بمجموعة المبادئ و القواعد و المؤسسات التى تنظم عملية الانتخاب و تؤثر فيها و مجموعة الإجراءات التى تتم بواسطتها ترجمة أصوات الناخبين إلى مقاعد فى الهيئات التشريعية "[١٩]. فالنظام الانتخابى لا يقتصر فقط على إيجاد آلية لتوزيع مقاعد البرلمان بل يمتد ليشمل مجمل مراحل العملية الانتخابية بدءا من إعداد الجداول و قيد الناخبين مرورا بتنظيم الدعاية الانتخابية حتى إعلان النتائج. وفى هذا الإطار، فالنظام الانتخابى الأمثل هو ذلك الذى تمارس بمقتضاه و فى ظله عملية التنافس السياسى بحرية تامة دون تحكم و لا احتكار يمكن أن يقضى على كافة إمكانات وفرص الاختيار الحر لدي المواطنين[٢٠] ، فضلا عن بناء وتراكم خبرة المشاركة السياسية والتعلم الديمقراطى لجمهور الناخبين.

وتتباين النظم الانتخابية فى العالم طبقا لاختلافها فى التعامل مع الناخبين و المرشحين و صولا لطرق توزيع المقاعد على الفائزين.

ففى النظام الفردى يتم تقسيم البلاد إلى دوائر صغيرة نسبيا، ويخصص المقعد الانتخابى للمرشح الحاصل على أكبر عدد من الأصوات فى دائرة انتخابية بعينها. ومن أهم مزايا الانتخاب الفردى سهولته وبساطته، حيث يختار الناخب نائبا واحدا بينما يحتاج الناخب إلى المفاضلة بين عدد كبير من النواب فى دائرة انتخابية أوسع

فى نظام الانتخاب بالقائمة. يرتبط بذلك أن صغر حجم الدائـرة الانتخابيـة فـى نظـام الانتخاب الفردى، يجعل الناخب أكثر دراية بكفاءة المرشحين وتاريخـهم فـى العمـل العام. فى نفس الوقت يؤدى صغر الدائرة الانتخابية إلى تزايد معرفـة النـائب بظـروف واحتياجات دائرته وبالتالى يكون أكثر تعبيرا عن مصـالح ناخبيـه. وأخـيرا فـإن ذلـك النظام يزيد من فرص حصول أقليات بعينها علـى تمثيـل معقـول بسـبب صغـر حجـم الدوائر الانتخابية، بعكس الانتخاب بنظام القائمة، إذ يختفـى أثـر الأقليـات باتسـاع الدائرة الانتخابية نظرا لطغيان الأغلبية العددية[٢١].

أما فى نظام الانتخاب بالقائمة تقسم البلاد إلى دوائر كبيرة نسـبيا، يقـل عددهـا عن مثيلتها فى النظام الفردى. وتنتخب كل دائرة عددا معينا من النواب يتناسب مـع عدد السكان بها، بحيث يكون التنافس بين عدة قوائم تضم هؤلاء المرشـحين، و يقـوم الناخب باختيار قائمة تضم أكثر من مرشح من بين القوائم المتنافسة فى الدائـرة. وقـد تكون القائمة مغلقة أى يقبلها الناخب كما هى دون تعديل أو معدلة (مفتوحـة) ويتـاح هنـا للنـاخب حـذف بعـض الأسمـاء الـواردة فـى القائمـــة أو إعــادة ترتيبـــها وفقـا لتفضيلاته[٢٢].

ويتميز نظام الانتخـاب بالقائمـة بأنـه يقلـل مـن التأثـير المباشـر للدائـرة الصغـيرة والمصالح الضيقة للناخبين، ويزيد من دور الـبرامج والأفكـار الحزبيـة كمعيـار لاختيـار قائمة دون الأخرى. وأخيرا يزيد هذا النظام –على الأقل نظريا– مـن اهتمـام النـاخب ودوره فى العملية الانتخابية، حيث يشارك فـى اختيـار عـدة نـواب بـدلا مـن نـائب واحد كما هو الحال فى الانتخاب الفردى.

وتأخذ بعض الدول بنظم انتخابية مختلطة تجمع بـين أكـثر مـن نظـام انتخـابى، ففى ألمانيـا علـى سـبيل المثـال يقـوم النظـام الانتخـابى علـى اختيـار نصـف النـواب بالانتخاب الفردى بالأغلبية البسيطة والنصف الثانى بالقائمة مع التمثيل النسبى على مستوى الدوائر[٢٣].

وفى مصر ومنذ بداية التجربة النيابية بدءا من عام ١٨٦٦، كان النظـام الانتخـابى السائد هو النظام الفـردى بالأغلبيـة المطلقـة. ومنـذ أوائـل الثمانينيـات، شـهد الإطـار القانونى للنظام الانتخابى عدة تغييرات، سواء بمبادرات حكومية أو بسبب الطعن فى عدم دستورية بعض مواده من قبل أحزاب المعارضة، ومازال تعديل النظـام الانتخـابى قيد البحث حتى الآن. فبصدور القانون ١١٣ لسنة ١٩٨٣ لتعديل بعض مـواد القـانون

رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ الخاص بمجلس الشعب، أصبح النظام الانتخابى المعمول بـه فـى انتخابات مجلس الشعب هو نظام القوائم الحزبية على أساس التمثيـل النسـبى، وقـد استصدرت الحكومـة هـذا التعديـل لتجنـب مقاطعـة أحـزاب المعارضـة للانتخابـات التشريعية فى العام التالى ١٩٨٤، وهى الانتخابات التشريعية الأولى التى أجريـت فـى عهد الرئيس مبارك[٢٤]. فقد تقدمـت الحكومـة بمشـروع القـانون المذكـور وأقـره مجلـس الشعب فى ٢٠ يوليو ١٩٨٣. ومع ذلك ظل القانون الجديد ينـص علـى بعـض البنـود التى تعطى ميزة للحزب القومى ومنها عدم تمثيل أى حزب لم يحصل على نسبة ٨٪ من الأصوات على المستوى[٢٥]. علاوة على ذلك فـإن القـانون المذكـور كـان يصـادر حـق المستقلين فى الترشيح لعضوية مجلس الشعب ويجعلها قـاصرة علـى أعضـاء الأحـزاب السياسية.

تـلا ذلـك بحـوالى عـامين، التعديـل بالقـانون رقـم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بعـد تقديـم الحكومة اقتراح بتعديل القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن انتخابـات مجلـس الشـعب بحيث يسمح التعديل الجديد بالأخذ بنظام مختلط يجمع بـين انتخـاب المسـتقلين إلى جانب القوائـم الحزبيـة، وقـد صـدر القـانون بعـد مناقشـته فـى مجلـس الشـعب فـى ١٩٨٦/١٢/٣١.

إلا أن الطعن بعدم دستورية هذين القانونين وتأييد حكم المحكمة الدستورية العليـا للطعن بعدم دستورية القانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٣ والقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ قـد أدى إلى الإطاحة بهما والعودة إلى نظام الانتخاب الفـردى بالأغلبيـة المطلقـة بموجـب التعديـل بقـانون رقـم ٢٠١ لسـنة ١٩٩٠ والـذى أجريـت بموجبـه انتخابـات مجلـس الشعب فى نوفمبر وديسمبر عام ١٩٩٠، وظل هذا النظام معمـولا بـه حتـى انتخابـات ٢٠٠٠.

أما مجلس الشورى منذ تأسيسه عام ١٩٨٠ شهد تجربة الانتخابات بالقائمة ولكـن بالأغلبية المطلقة حتى عام ١٩٨٩ وهو ما طبق أيضا فى انتخابـات المجـالس المحليـة عام ١٩٨١ وهو ما ترتب علية استبعاد تمثيل مختلف الأحزاب السياسـية. وقـد طبـق النظام المختلط فى انتخابات المجالس المحلية بمقتضى القانون رقـم ١٤٥لسـنة ١٩٨٨ ثم أعيد الأخذ بالنظام الفردى ثانية فى كلا من انتخابات مجلس الشورى و المجـالس المحلية[٢٦] .

ومنذ انتخابات مجلس الشعب الأخيرة أثير الجدل ما بين مؤيدى نظام الانتخاب الفردى من ناحية ومؤيدى نظام الانتخاب بالقائمة النسبية من ناحية أخرى،

و يبنى المؤيدون لنظام القائمة النسبية موقفهم على العديد من المبررات من أهمها:

- إن نظام الانتخاب بالقائمة مع التمثيل النسبى قد أصبح من أفضل النظم الانتخابية السائدة لما يحققه من عدالة فى التمثيل الكامل لإرادة الناخبين فى المجلس النيابى و التعبير عن كافة الاتجاهات الموجودة فى الشارع السياسى[٢٧].
- إن المفاضلة في الانتخاب ستكون على أساس البرامج الحزبية وليست قاصرة على صلات القرابة أو العصبيات العائلية أومدى ما ينفقه الرشح فى حملة الدعاية الانتخابية أو حتى حجم الخدمات فى الدائرة. وبالتالى يزيد هذا النظام من اهتمام الناخب بالمسائل القومية ويقلل من معدلات العزوف عن المشاركة السياسية، كما يعيد الاعتبار للأحزاب السياسية كقناة رئيسية للمشاركة السياسية[٢٨].
- إن النظام الفردى يزيد من دور المال ليتيح لبعض الأفراد دخول حلبة المنافسة الانتخابية و انتزاع الفرصة ممن هم اقدر على العمل البرلمانى ولكن لا يملكون سطوة المال وقدرته على جذب أصوات الناخبين[٢٩].

علاوة على أن الانتخاب بالأغلبية المطلقة يهدر أصوات كثير من الناخبين و لا يحقق طموحات تمثيلهم فى البرلمان.

بيد أن المشرع المصرى عندما أخذ بنظام القائمة النسبية فى الثمانينيات لم يستطع تحقيق العدالة التى يتمتع بها نظام التمثيل النسبى وأدى إلى نتائج مشابهة للنظام الفردى من حيث محدودية تمثيل المعارضة.

وبالتالى، فإن أية محاولة لإعادة نظام القائمة النسبية ينبغى ان تعالج هذه المثالب السابقة ليتحقق الهدف منها بإتاحة القدر المعقول لتمثيل الأحزاب السياسية مع عدم اقصاء المستقلين أما عن طريق الاستفادة من التجربة الالمانية فى هذا الصدد أو من خلال السماح للمستقلين بان يكون لهم قوائم كاملة كأى حزب مع امكانية ترتيب اسمائهم من قبل الناخب و توزيع المقاعد حسب عدد الأصوات التى حصل عليها كل مرشح منهم .

على الجانب الآخر يتحفظ البعض على إعادة تطبيق نظام القوائم الحزبية فى السياق المصرى على أساس ان النظام الفردى استقر فى أذهان الناخبين بآلياته

ووسائله إضافة إلى ضعف الوعي السياسي و انتشار الأمية. في نفس الوقت فإن الأحزاب ليست بالقوة التي تمكنها من طرح برامج مميزة تستطيع أن تجذب إليها الناخبين، كما أن نظام القائمة قد يزيد من هيمنة الصفوف العليا للاحزاب في اختيار المرشحين بالقائمة على عكس النظام الفردي الذي يحرر المرشح من سيطرة الحزب وقياداته[٣٠].

ومن الضروري في هذا السياق، ضمان انسجام أي قانون جديد للانتخاب مع الدستور حتى لا يتعرض إلى الطعن بعدم دستوريته من جديد، مما يقودنا إلى الحديث عن الدور الأساسي للمحكمة الدستورية العليا في تعديل الإطار القانوني فيما يتعلق بالنظام الانتخابي مرتين متتاليتين في الثمانينيات.

دور القضاء في تعديل قانون الانتخاب ومباشرة الحقوق السياسية

فبعد صدور القانون ١١٤ لسنة ١٩٨٣ لتعديل بعض مواد القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ الخاص بمجلس الشعب أصبح الانتخاب بالقوائم الحزبية. وقد طعن أحد المحامين بعدم دستورية قانون الانتخابات المذكور، فحكمت المحكمة الدستورية العليا في ١٦ مايو ١٩٨٧ بعدم دستورية المادة الخامسة مكرر والسادسة فقرة ١ والسابقة عشر فقرة ١ من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ والذي كانت الانتخابات التشريعية قد أجريت على أساسه عام ١٩٨٤. حيث رأت المحكمة في حيثيات الحكم أن مواد القانون المذكورة إذ تقصر حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب على المنتمين إلى الأحزاب السياسية، فإنها تحرم طائفة من المواطنين وهم غير المنتمين إلى الأحزاب من حق كفله لهم الدستور في المادة ٦٢ و أن ذلك إخلال بمبدأي تكافؤ الفرص و المساواة المنصوص عليهما في المادتين رقم ٨ و٤٠ من الدستور[٣١].

ولكن قبل صدور هذا الحكم كانت الحكومة قد استشعرت ما بالقانون ١١٤ من شوائب دستورية عقب تقرير هيئة المفوضين مما دفعها لاستصدار القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ والذي جعل نظام الانتخاب في مجلس الشعب نظاما مختلطا يجمع بين قائمة حزبية ومرشح مستقل ينتخب عن طريق الانتخاب الفردي عن كل دائرة كما سبقت الإشارة.

ومرة أخرى طعن في دستورية القانون الجديد والذي أجريت على أساسه انتخابات مجلس الشعب عام ١٩٨٧. وحكمت المحكمة الدستورية العليا في ١٩ مايو ١٩٩٠ في القضية رقم ٣٧، السنة القضائية ٩، بعدم دستورية المادة الخامسة مكرر

من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦. تركزت أيضا حيثيات المحكمة على الإخلال بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين مرشحى القوائم الحزبية و المستقلين الغير منتمين إلى أحزاب سياسية حيث إن القانون حدد مقعدا واحدا فى كل دائرة و خص مرشحى القوائم الحزبية بباقى المقاعد النيابية المخصصة للدائرة بما يعنيه ذلك من أن فرص الفوز بجميع مقاعد مجلس الشعب بالنسبة للمرشحين المستقلين لا تتجاوز ١٠٪ تقريبا من عدد المقاعد النيابية وهو ما يتعارض أيضا مع أحكام الدستور المبينة فى المواد ٨و٤٠و٦٢والتى تشير إلى حق الأفراد في المشاركة فى الحياة السياسية و تؤكد على مبدأ المساواة و تكافؤ الفرص[٣٢].

وبذلك تمت العودة لنظام الانتخاب الفردى فى الانتخابات التى أجريت أعوام٩٠،٩٥،٢٠٠٠.

من ناحية ثانية، فقد لعبت المحكمة الدستورية العليا دورا أساسيا فى تعديل بعض الجوانب الإجرائية فى قانون مباشرة الحقوق السياسية مما كان له أبلغ الأثر فى زيادة مصداقية العملية الانتخابية فى مصر من خلال مبدأ الإشراف القضائى على الانتخابات. فطبقا للمادة ٢٤ من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ كان يمكن تعيين رؤساء اللجان الفرعية من بين موظفى الدولة أو القطاع العام وتعيين رؤساء اللجان العامة من بين أعضاء الهيئات القضائية فى جميع الأحوال و كانت الحكومة قد أصدرت أيضا القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ و الذى أبقى على عناصر غير قضائية فى هيئة الإشراف على الانتخابات أثناء الإعداد لانتخاب مجلس الشعب لعام ٢٠٠٠[٣٣].

وجاء حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر فى ٨ يوليو ٢٠٠٠ قاضيا بعدم دستورية نص الفقرة الثانية من المادة ٢٤ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بشأن تنظيم مباشرة الحقوق السياسية قبل تعديله بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ لمخالفته للمادة ٨٨ من الدستور، والتى تنص على أن الاقتراع يتم تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية. و أشار الحكم فى حيثياته إلى أن نص المادة ٨٨ من الدستور نص غير مسبوق ولم تعرفه الدساتير المصرية من قبل فالمشرع، واحتفاء منه بعملية الاقتراع بحسبانها جوهر حق الانتخاب أراد أن يخضعها لإشراف أعضاء من هيئات قضائية ضمانا لصدقيتها[٣٤].

وقد استجاب رئيس الجمهورية لحكم المحكمة بإصداره القرار رقم ١٦٧ لسنة ٢٠٠٠ والذى تضمن تعديلات فى ثلاث مجالات أولها نظام الإشراف القضائى على الانتخابات و ثانيها تعديل المواعيد المنظمة للعملية الانتخابية وثالثها إلغاء لجنة الإشراف القضائى التى استحدثها القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ فى القانون ٧٣ لسنة ١٩٥٦ كما تقرر نقل الصناديق و أوراق الانتخاب من اللجان الفرعية إلى لجان الفرز – وفق لهذا القرار– أن يتم بواسطة القضاة[٣٦].

ووفقا لذلك عدل قانون مجلس الشعب ٣٨ لسنة ١٩٧٢ و القانون رقم ١٢٠لسنة ١٩٨٠ بشأن مجلس الشورى إلا أن الإشراف القضائى لم يمتد كذلك إلى الانتخابات المحلية وهو ما ينادى به الكثيرون فى الوقت الحاضر لكى تكون الرقابة القضائية شاملة على جميع الانتخابات والاستفتاءات التى تشهدها الدولة.

ثالثا : قانون الأحزاب والممارسة الديمقراطية فى مصر

لقد شهدت السنوات الأخيرة فى مصر تراجعا ملموسا لفاعلية الأحزاب السياسية من حيث تراجع عضويتها وحجم تواجدها فى المنظمات الجماهيرية، فضلا عن تمثيلها فى مجلسى الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية، وانتشارها الجغرافى فى أنحاء الجمهورية[٣٧].

وقد أظهرت انتخابات ٢٠٠٠ بوضوح أزمة الأحزاب السياسية، مع غلبة العناصر المستقلة على الترشيح وحصول هذه العناصر على العدد الأكبر من المقاعد فى مقابل الضعف الشديد لأحزاب المعارضة والتى لم تزد مقاعدها جميعا عن خمسة عشر مقعد. فقد وصل عدد المرشحين المستقلين لتلك الانتخابات إلى ٢٠٣٤ مرشحا مستقلا –من بينهم ١٦٨٠ مستقلين مشتقين عن الحزب الوطنى– من إجمالى ٣٩٥٧ مرشحا، فى مقابل ١٩٢٣ مرشح حزبى بما فى ذلك مرشحى الحزب الوطنى الحاكم. وقد أسفرت الانتخابات عن حصول الحزب الوطنى على ٣٨٨ مقعدا من بينها ١٧٢ مقعدا حصل عليها المرشحون على قائمة الحزب، وعاد ١٨١ منشق إلى الحزب بعد نجاحه، كما انضم ٣٥ مستقل. ومن ثم تصبح هذه المرة الأولى التى لم يحصل فيها الحزب الوطنى على الأغلبية عن طريق المرشحين على قائمته الانتخابية منذ تأسيسه عام ١٩٧٨[٣٨]، منذرا بامتداد أزمة الأحزاب السياسية لتشمل الحزب الحاكم. علاوة على ذلك تميزت

تلك الانتخابات الأخيرة بضعف المشاركة السياسية من قبل الناخبين و اقتصار موضوعات المعركة على الأمور و المصالح المحلية التى تخص أبناء كل دائرة، مما استحضر بقوة أزمة الأحزاب السياسية فى مصر والتى تنعكس سلبا على التطور الديمقراطى.

البعد القانونى لأزمة الأحزاب السياسية

صدر القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧الخاص بنظام الأحزاب السياسية فى يونيو عام ١٩٧٧، وما يزال هذا القانون بتعديلاته السبعة هو الإطار المنظم لعمل الأحزاب السياسية رغم ما شابه من عيوب ارتبطت بفترة ميلاد الأحزاب السياسية فى عهد الرئيس السادات. فالظروف التى صدر فيها القانون جعلت منه فى رأى معارضيه قانونا مقيدا لتجربة التعددية الحزبية أكثر منه منظما لها[٣٩]. فقد صدر القانون المذكور فى نفس عام مظاهرات ١٨ و١٩ يناير التى اتهمت الحكومة حزب العمل بإشعالها، كما صدر فى الشهر التالى للمظاهرات وقبل صدور قانون الأحزاب القانون الذى عرف باسم "قانون حماية الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى"، وجاء قانون الأحزاب فى صورته الأولى معبرا عن هذه الأجواء.

وقد وضع القانون ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية عددا من الضوابط المقيدة لظهور الأحزاب السياسية، وممارستها لدور فعال فى النظام السياسى. فعلى سبيل المثال، اشترط القانون ضرورة وجود عشرين نائبا للحزب فى البرلمان حتى يصدر قرار بإنشاء الحزب، فى الوقت الذى كانت الانتخابات البرلمانية قد انتهت مما يعنى أن بعض القوى السياسية قد حرمت ابتداء من تكوين أحزاب معبرة عنها[٤٠]، كما نص القانون على ارتهان تأسيس الأحزاب بموافقة لجنة إدارية مكونة من أمين اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى ووزير الداخلية ووزير العدل والوزير المختص بالتنظيمات الشعبية، وثلاثة من بين رؤساء الهيئات القضائية أو نوابهم. وبالتالى جعل القانون المذكور قرار نشأة الأحزاب السياسية واستمرارها أو حلها بيد أمين اللجنة المركزية للحزب الاشتراكى[٤١].

وقد دخلت عدة تعديلات على القانون بنظام الأحزاب السياسية وصلت إلى سبعة تعديلات، منها ما أضاف قيودا جديدة على القانون ومنها ما خفف من بعض تلك القيود على العمل الحزبى. فعلى سبيل المثال تم تعديل القانون بنظام الأحزاب بعد

عامين من صدوره بموجب القانون رقم ٣٦ لعام ١٩٧٩، والذى تضمنت مادتـه الرابعـة قيودا كبيرة على تأسيس أحزاب جديدة أو حتى استمرار بعض الأحزاب القائمة. فقـد حظر القـانون إعـادة تكويـن الأحـزاب التـى كـانت موجـودة قبـل ثـورة يوليـو ١٩٥٢ باستثناء الحزب الوطنى والحزب الاشـتراكى. كمـا حظـر القـانون أن يكـون مـن بـين مؤسسى الحزب أو قياداته -سـواء الأحـزاب القائمـة بـالفعل، أو التـى تتقدم بطلـب تأسيس- من تقوم أدلة جادة على قيامه بالدعوة إلى أو الـترويج لمبـادئ مخالفـة لثـورة يوليو ١٩٥٢، وثورة مايو ١٩٧١، أو تتعارض مع مبادئ الشريعة الإسلامية أو الوحـدة الوطنية أو السلام الاجتماعى أو النظام الاشتراكى الديمقراطـى أو معـاهدة السـلام مـع إسرائيل[٤٢].

وتتناول فيما يلى القـانون رقـم ١٩٧٧/٤٠ وتعديلاتـه حتـى الآن[٤٣] مـع الإشـارة إلى تطبيقات القانون فى الواقع من قبل لجنة شئون الأحزاب السياسية، بقـدر مـا تعكـس هذه الممارسات علاقة الواقع بالقانون.

١- القيود على حرية تأسيس الأحزاب فى ضوء القانون

لقد نص القانون رقم ٤٠ لسنة ٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية على عدد مـن القيود بشأن حرية تكوين الأحزاب لسياسية سبقت الإشارة إليها، وقد صبـت العديـد من التعديلات التالية للقانون فـى التخفيـف مـن بعـض القيـود الموجـودة فـى القـانون بصورته الأصلية، ومع ذلك ظل القانون مقيدا لتأسيس الأحزاب بشـكل كبـير، حيـث تنص المادة ٤ (أ) من القانون الخاص بنظام الأحـزاب السياسـية علـى شـروط تأسـيس واستمرار أى حزب سياسى كالتالى[٤٤]:

أ- عـدم تعـارض مقومـات الحـزب أو مبادئـه أو أهدافـه أو أسـاليبه فـى ممارسـة نشاطـه مـــع:

١- مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها المصدر الرئيسى للتشريع.
٢- مبادئ ثورتى ٢٣ يوليو ١٩٥٢، و١٥ مايو ١٩٧١.
٣- الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى والنظـام الاشـتراكى الديمقراطـى والمكاسب الاشتراكية.

ب- تميز برامج الحزب وسياساته أو أساليبه فى تحقيق هذا البرنامج تميزا ظـاهرا عن الأحزاب الأخرى.

ج- عدم قيام الحزب فى مبادئه أو برامجه أو فى مباشرة نشاطه أو اختيار قياداته أو أعضائه على أساس يتعارض مع أحكام القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى[٤٥]، أو على أساس طبقى أو طائفى أو فئوى أو جغرافى، أو على أساس التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة.

د- عدم انطواء وسائل الحزب على إقامة أى تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية.

هـ- عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسى فى الخارج، وعدم ارتباط الحزب أو تعاونه مع أية أحزاب أو تنظيمات أو جماعات أو قوى سياسية تقوم على معاداة أو مناهضة المبادئ أو القواعد أو الأحكام المنصوص عليها فى البند التالى.

و- عدم انتماء أى من مؤسسى أو قيادات الحزب أو ارتباطه أو تعاونه مع أحزاب أو تنظيمات أو جماعات معادية أو مناهضة للمبادئ عليها فى البند (أولا) من هذه المادة أو فى المادة (٣) من هذا القانون أو فى المادة الأولى من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه أو للمبادئ التى وافق عليها الشعب فى الاستفتاء على معاهدة السلام وإعادة تنظيم الدولة بتاريخ ٢٠ إبريل سنة ١٩٧٩[٤٦].

ز- ألا يكون من بين مؤسسى الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جدية على قيامه بالدعوة أو المشاركة فى الدعوة أو التحبيذ أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادئ واتجاهات أو أعمال تتعارض مع المبادئ المنصوص عليها فى البند السابق.

ح- ألا يترتب على قيام الحزب إعادة تكوين أى حزب من الأحزاب التى خضعت للمرسوم بقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٥٣ بشأن حل الأحزاب السياسية.

ط- علانية مبادئ وأهداف وبرامج ونظام وتنظيمات وسياسات ووسائل وأساليب مباشرة نشاط الحزب وعلانية تشكيلاته وقياداته وعضويته ووسائل ومصادر تمويله.

٢- لجنة شئون الأحزاب

أنشأ القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية لجنة إدارية هى لجنة شئون الأحزاب تملك حق الترخيص بإنشاء الأحزاب و الحكم بتجميدها وحلها. وبالتالى فموافقة اللجنة هى البوابة الوحيدة لدخول الحزب إلى الحياة السياسية. وتتكون اللجنة -وفقا لما استقر عليه القانون بعد عدة تعديلات- من سبعة أشخاص أربعة منهم ينتمون مباشرة للحزب الحاكم (رئيس مجلس الشورى، ووزراء

الداخلية والعدل وشؤون مجلسى الشعب والشورى)، بالإضافة إلى ثلاثة قضاه سابقين غير منتمين إلى أحزاب[٤٧].

فالملاحظ أن نهج لجنة شئون الأحزاب السياسية وهى الجهة الإدارية المنوط بها تفسير شروط تأسيس الأحزاب الواردة فى المادة ٤ (أ) من القانون كان نهجا متشددا، حيث كان الاتجاه العام للجنة على مدى ربع القرن الماضى هو رفض تأسيس أحزاب سياسية جديدة، حيث رفضت معظم طلبات تأسيس الأحزاب التى قدمت إليها كما يتضح فى ملاحق الكتاب المثبتة فى نهايته ومن بينها ملحق خاص يتضمن طلبات تأسيس الأحزاب التى زادت عن ٦٠ حزبا ومصير كل منها.

٣- حل الأحزاب

إلى جانب ذلك أعطى القانون لجنة شئون الأحزاب الحق فى حل الأحزاب السياسية أو تجميدها.

فقد نصت المادة ١٦ من قانون الأحزاب السياسية على أن لجنة شئون الأحزاب تصدر قرارا بما يصدره الحزب بشأن تغيير رئيسه أو حل الحزب أو اندماجه، وبالتالى فإن اختصاص اللجنة يقع فى إصدار قرارها بما يصدره الحزب ويخطر به اللجنة ولا يتجاوز أن تتدخل اللجنة وتحسم خلافا داخليا بالحزب لصالح طرف دون الآخر. وقد كانت تلك المادة هى التى استند إليها الحكم القضائى فى قضية حزب مصر الفتاة، حيث أبطلت المحكمة قرار لجنة شئون الأحزاب بالاعتراف برئاسة دون أخرى للحزب واعتبرت ذلك شأنا داخليا لا يجب التدخل فيه.

أما المادة ١٧ من القانون المذكور[٤٨]، فإنها تعطى لجنة شئون الأحزاب صلاحيات أكبر فى حل الأحزاب حيث تنص على أنه يجوز لرئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية-بعد موافقتها- أن تطلب من المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المنصوص عليه فى المادة (٨) الحكم بصفة مستعجلة بحل الحزب وتصفية أمواله وتحديد الجهة التى تؤول إليها هذه الأموال وذلك إذا ثبت من تقرير المدعى الاشتراكى بعد التحقيق الذى يجريه تخلف أو زوال أى شرط من الشروط المنصوص عليها فى المادة ٤ من هذا القانون والخاصة بشروط تأسيس الحزب السياسى[٤٩].

كذلك يجوز للجنة شئون الأحزاب السياسية "لمقتضيات المصلحة القومية" وقف إصدار صحف الحزب أو نشاطه أو أى قرار أو تصرف مخالف اتخذه الحزب فى

أى حزب سياسى أو بعض قياداته أو أعضائه على المبادئ المنصوص عليها فى المادة ٣ و٤ من القانون وفقا لتقرير المدعى الاشتراكى.

وتشير الخبرة العملية إلى أن لجنة شئون الأحزاب لم تستخدم حقها فى حل الأحزاب السياسية بمبادرة منها كما تخول لها المادة ١٧ من القانون المذكور، إلا أنها لجأت وبشكل متكرر إلى التدخل فى النزاعات الحزبية التى تنشأ فى حزب ما بتجميد الحزب إلى حين حل النزاع "قضاء أو رضاء" كما اصطلح فى معظم قرارات اللجنة بشأن المنازعات الحزبية، حتى دخل سبعة من إجمالى سبعة عشر حزب سياسى إلى حيز التجميد، وأصبحت عودة هذه الأحزاب إلى الوجود متوقفة على قرار لجنة شئون الأحزاب.

من ناحية ثانية، فإنه وإن كانت لجنة شئون الأحزاب لا تبادر بالتدخل فى شئون الحزب حتى يحدث انشقاق داخلى ومن ثم تتدخل بناء على إخطار أو طلب للتدخل من قبل بعض الأطراف، أو نتيجة لوصول الانشقاقات الداخلية إلى مستويات تستدعى التدخل بسبب أحداث الشغب فى مقار الأحزاب، إلا أن ذلك لا يعنى أن مشكلة الانشقاقات الحزبية تقع بالكامل على عاتق تلك الأحزاب بينما يقع دور اللجنة فى إطار رد الفعل. حيث إن نهج اللجنة فى الرفض المستمر لقيام أحزاب جديدة من شأنه أن يؤدى ولو بشكل غير مباشر إلى احتدام الانشقاقات الداخلية، حيث يتمسك كل طرف بتمثيله للحزب القائم لأن الباب مغلق فى وجه قيام حزب جديد.

وبالتالى ساهمت ولاية لجنة شئون الأحزاب على الحياة الحزبية مع الانشقاقات الداخلية التى ميزت الحياة الحزبية فى مصر خلال عقد التسعينيات فى تفجير العديد من الأحزاب من الداخل، وساعد على ذلك وجود مخالفات فى بعض الأحزاب، فعلى سبيل المثال جاء فى حيثيات قرار لجنة شئون الأحزاب بتجميد حزب الوفاق القومى ، الذى يعتبرون الاستثناءات القليلة التى وافقت فيها لجنة شئون الأحزاب على تأسيس حزب سياسى ، وعادت لتحكم بتجميده بعد نشأته بفترة قصيرة ، الأسباب التالية[٤٩]:

- إصدار جريدة الحزب دون اعتماد ميزانيتها مخالفة للمادة ٥٨ من النظام الأساسى.
- تعيين شخص من خارج الحزب نائبا للرئيس، وهو منصب غير منصوص عليه فى النظام الأساسى للحزب.

- عدم اجتماع الأمانة العامة للحزب سوى مرتين فى السنة رغم نص اللائحة التنفيذية على اجتماعها مرة على الأقل شهريا.
- عدم إبلاغ قيادة الحزب الأمانة العامة بالموارد المالية.
- إصدار جريدة الحزب بدون قرار الأمانة العامة، وعدم وضع سياسة عامة للجريدة التى جاءت مخافة لمبادئ الحزب وأهدافه.

٤- القيود القانونية على ممارسة الأحزاب لنشاطها

تنص المادة الثانية من قانون الأحزاب السياسية وكذلك المواد الثالثة والتاسعة والعاشرة على حق الأحزاب فى العمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة وتعمل على تحقيق التقدم السياسى والاجتماعى والاقتصادى[٥٠].

وبالتالى فالأصل فى القانون هو الإباحة وحرية العمل الحزبى، فلا يوجد فى نصوص القانون ما يقيد حق الحزب فى الاجتماع أو عقد الندوات أو المؤتمرات أو الاتصال بالجماهير[٥١]. إلا أن القيود الأساسية على الممارسة الحزبية ترد فى المجالات التالية:

أ- القيود القانونية على الموارد المالية للأحزاب السياسية

يحظر القانون على الأحزاب السياسية ممارسة أنشطة اقتصادية أو تجارية إلا فى مجال النشر والطباعة، رغم محدودية العائد المالى لهذه الأنشطة خاصة فى ضوء ارتفاع تكلفة الطباعة والنشر، وضعف معدلات التوزيع للصحف الحزبية. فى نفس الوقت فقد تم خفض الدعم المالى الذى تقدمه الدولة لتلك الأحزاب من ٢٥٠ ألف جنيه سنويا إلى خمسين ألف فقط يؤثر سلبا على قدرة الأحزاب على ممارسة نشاطها وتوسيع قاعدتها الجماهيرية. علاوة على ذلك فإن القانون يشترط أن يقوم الحزب بنشر قيمة أى تبرعات يحصل عليها بمبالغ تزيد عن خمسمائة جنيه فى صحيفتين يوميتين، علما بأن تكلفة الوفاء بهذا الشرط قد تزيد فى بعض الأحيان عن قيمة التبرع الذى حصل عليه الحزب[٥٢].

ب- حرية الاجتماع والتعبير

ينص القانون على حرية الحزب فى ممارسة نشاطه وفقا للأسس الديمقراطية كما سبقت الإشارة، بما يعنيه ذلك من حرية الاجتماع وإبداء الرأى. وبالإضافة إلى بعض القيود الواقعية والأمنية التى ترد على الممارسة الكاملة لتلك الحرية، فإنه فى مرحلة

الدعاية الانتخابية فالمرشحين ملزمين بضرورة اخطار الجـهات الامنيـة المختصـة قبـل تنظيم الاجتماعات الانتخابية فى السرادقات أو مقار الأحزاب مما يزيد مـن سلطاتها فى التدخل فى مسار حملة الدعاية الانتخابية كأن ترفض الموافقـة علـى إقامـة مؤتمـر اتخابي بسبب اعتبارات أمنية، مما يجعل جهة الإدارة متحكمـة نسـبيا فـى ممارسـة هذا الحق[٥٣].

ج - القيود على الاتصال بالأحزاب الأجنبية

فقد نصت المادة ٢١ من القانون الخاص بنظام الأحـزاب السياسـية علـى أن لجنـة شئون الأحزاب السياسية تضع القواعد المنظمة لاتصال الحـزب بـأى حـزب أو تنظيـم سياسى أجنبى وذلك بناء على ما يقترحه رئيس اللجنة، ولا يجوز لأى حزب التعاون أو التحالف مع أى حزب أو تنظيم سياسى أجنبى إلا طبقا للقواعـد المشـار إليـها فـى هذا القانون[٥٤].

دور القضاء فى تعديل قانون الأحزاب

لقد لعب القضاء دورا هاما فى تقليص العديـد مـن المثـالب والقيـود القانونيـة التـى اعترت القانون رقم ٤٠ لسنة ٧٧ الخاص بتنظيم الأحزاب السياسـية وبعـض القوانـين المرتبطة به. فقد كان لحق الأحزاب ابتـداء فـى اللجـوء إلى القضـاء الإدارى سـواء فـى مواجهة لجنة شئون الأحزاب السياسية أو فى مواجهة جهـة الإدارة (الحكومـة) أثـر هام فى توسيع الولاية القضائية لتعادل من هيمنة السلطة التنفيذيـة والولايـة الإداريـة كحكم فى منازعـات العمـل الحزبى[٥٥]. مـن ناحيـة ثانيـة، فقـد توسـع نطـاق مراقبـة المحكمة الدستورية العليا فـى مراقبـة النظـام القـانونى والإدارى للعمـل الحزبـى ممـا انعكس فى الحكم ببطلان العديد من المواد القانونية المقيدة للعمل الحزبى.

ففى القضية رقم ٥٦ للسنة القضائية السادسة، حكمت المحكمة الدسـتورية العليـا فى ٢١ يونيو عام ١٩٨٦ بعدم دستورية المادة الرابعة من القانون رقـم ٣٣ لسـنة ١٩٧٨ الخاص بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى الذى سبقت الإشارة إليه. وكـان للقانون المذكور انعكاسـات سـلبية علـى قـانون الأحـزاب السياسـية حيـث يمنـع مـن ممارسة الأنشطة السياسية ومن الانضمام إلى عضوية الأحزاب السياسـية كـل مـن قـام "بإفساد الحياة السياسية" قبل ثورة ٢٣ يوليو. وقد رفع المتضررون الأمـر إلى المحكمـة الدستورية العليا، فدفعت الحكومة بعدم اختصاص المحكمـة فـى نظـر تلـك القضيـة، لأن القانون تم إقراره عن طريق استفتاء شـعبى وبالتـالى فـهو مسـألة سياسـية خاضعـة

لإرادة الشعب، وبالتالى فالقانون يخرج عن نطاق مبدأ المراجعة القضائية. وقد رفضت المحكمة دفع الحكومة بعدم الاختصاص على أساس أن الحقوق السياسية مسألة دستورية وليست سياسية. وحكمت المحكمة بمخالفة المادة الرابعة من القانون المذكور للمادة الخامسة من الدستور والتى تقر مبدأ التعدد الحزبى، فضلا عن مخالفتها للمادة ١٦٢ من الدستور والتى تنص على الحق فى المشاركة فى الحياة العامة[٥٧]. بعد حكم المحكمة بست سنوات صدر القانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤، بإلغاء القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى وإلغاء كل إحالة إليه وردت فى القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية أو فى أى قانون آخر[٥٨]، مما رفع قيدا قانونيا هاما كان مكبلا لعضوية الأحزاب السياسية بقيود سياسية تخضع للأحكام التقديرية.

من ناحية ثانية، فقد طعنت المعارضة فى المادة الرابعة من القانون ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية والتى تضع قيودا مبالغ فيها فى شروط تأسيس الأحزاب السياسية. وفى القضية رقم ٤٤، للسنة القضائية السابعة، حكمت المحكمة الدستورية العليا فى السابع من مايو عام ١٩٨٨، بعدم دستورية المادة (٤/سابعا) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المعدل بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩، والقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٠، والقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨١ والتى كانت تخول لجنة شئون الأحزاب السياسية رفض تأسيس أى حزب سياسى إذا ثبت أن أى من مؤسسيه أو أعضائه قد حرضوا على معارضة مبادئ أو سلوكيات مناهضة لمعاهدة السلام المصرية الإسرائيلية. وقد قام برفع الدعوى أمام المحكمة الدستورية العليا مؤسسو الحزب الناصرى بعد رفض لجنة شئون الأحزاب تأسيس الحزب الناصرى على أساس توقيعه على وثيقة مناهضة لمعاهدة السلام. وقد حكمت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة (٤/سابعا) من قانون تنظيم الأحزاب السياسية لمخالفتها للمادة الخامسة من الدستور الخاصة بالتعدد الحزبى، والمادة الأولى من الدستور الخاصة بالنظام الديمقراطى، ولمخالفتها لمبدأ حرية التعبير الذى يعتبر حجر الأساس لأى نظام ديمقراطى والمنصوص عليه فى المادة (٤٧) من الدستور. كما قضت المحكمة فى حيثيات حكمها بأن معاهدة السلام وإن كانت التزام تعاقدى للدولة، إلا أنها لا تسوغ خرق المبادئ الدستورية، وهى تظل شأنا عاما يمكن إبداء الرأى فيه ونقده دون التعرض لفقدان الحقوق السياسية[٥٩].

وجدير بالذكر أنه فى نفس القضية السابقة، قضت المحكمة الدستورية العليا بدستورية المادة (٤) الفقرة ثانيا من نفس القانون، والتى تنص على ضرورة تميز الحزب وسياساته أو أساليبه تميزا ظاهرا عن الأحزاب الأخرى كشرط لتأسيس الحزب. ومن المعروف أن هذا الشرط يعتبر من أكثر الشروط إثارة للجدل والخلاف فى القانون المذكور، حيث دأبت لجنة شئون الأحزاب إلى الإشارة إليه لتبرير رفض طلبات تأسيس أحزاب سياسية جديدة، على اعتبار أن برامجها غير مميزة عن بعض الأحزاب القائمة. وفى هذا السياق، فسرت المحكمة الدستورية العليا شرط التميز بشكل أكثر مرونة بحيث يقتصر التميز على برنامج الحزب وسياساته وأساليبه التى يسعى بها لتحقيق مبادئه وأهدافه، وعدم اشتراط التميز الظاهر فى مبادئ وأهداف الحزب كشرط لتأسيسه أو استمراره، بحيث يكون وجود الحزب إضافة للعمل السياسى ببرامج وسياسات مختلفة عن الأحزاب الأخرى[٦٠]. وكانت المحكمة الإدارية العليا قد سلكت النهج نفسه فى تفسير شرط التميز بحيث يعنى عدم التطابق فى برامج الأحزاب[٦١].

وفى ١٩٩٥، قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية أحد المواد التى كانت تشكل قيدا قانونيا على حرية التعبير بالأحزاب السياسية، بسبب النصوص المنصوص عليها فى عقوبات النشر والتى تطال رئيس الحزب إلى جانب رئيس تحرير صحيفة الحزب. فقد قضت المحكمة فى القضية رقم ٢٥ لسنة ١٦ قضائية فى ٣ يوليو ١٩٩٥ بعدم دستورية نص الفقرة الثانية من المادة ١٥ من قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧، المعدلة بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩. وكانت تلك المادة تنص على أن يكون رئيس الحزب السياسى مسئولا مع رئيس تحرير صحيفة الحزب عما ينشر فيها، مما يعرضهما للماة ١٩٥ من قانون العقوبات الخاصة بجرائم النشر[٦٢]. وقد جاء فى حيثيات حكم المحكمة بعدم دستورية هذه المادة من قانون الأحزاب السياسية بأنها مخالفة للمواد ٤٠، ٤١، ٤٧، ٦٦، ٦٧، ٢٠٦، ٢٠٧، ٢١١ من الدستور[٦٣].

الخاتمة

لقد لحق بالإطار القانونى لتنظيم عمليتى الانتخابات والممارسة الحزبية عددا من التعديلات الهامة على مدى ربع القرن الماضى لم تكن معبرة بشكل دقيق عن خط بيانى متصاعد للتطور، إلا أن الكثير من تلك التعديلات خاصة منذ منتصف الثمانينيات، قد لعب دورا هاما فى تخفيف بعض القيود القانونية الواردة على الممارسة الانتخابية والحزبية وفقا للقوانين محل الدراسة وبعض تعديلاتها التى صدرت فى نهاية عهد الرئيس السادات على وجه الخصوص. وقد كان المحرك الرئيسى لمعظم التغييرات الإيجابية فى الأطر القانونية هو القضاء بوجه عام والمحكمة الدستورية العليا التى لعبت دورا محوريا فى الحكم بعدم دستورية القوانين والمواد المقيدة للحريات فى إطار القانونين السابقين، وتم تعديل المواد المحكوم بعدم دستوريتها بعد استجابة السلطة التنفيذية لأحكام المحكمة التى لعبت فى هذا الإطار دور الحكم بين السلطات.

ورغم هذا الدور "التصحيحى" الهام الذى مارسه القضاء المصرى والذى فتح بابا للمزيد من الحريات، تظل هناك مثالب هامة فى الإطارين القانونيين للانتخابات وتنظيم الأحزاب السياسية مما ينعكس سلبا على التطور الديمقراطى فى مصر كما سلفت الإشارة.

كما أن عمليات التغيير والتعديل المتتالية فى الإطار القانونى لنظام الانتخابات قد أجهضت بشكل مستمر أحد أهم مقومات التطور الديمقراطى وهو التثقيف السياسى الجماهيرى. ففى ضوء المعطيات الثقافية والاجتماعية المصرية، يعتبر التغيير المتكرر للنظام الانتخابى عبئا على المواطن العادى الذى ما يلبث أن يعتاد استخدام نظاما انتخابيا حتى يتم تغييره.

الـهـوامـــش :

١- بشير عبد الفتاح، "الانتخابات فى مصر: قضايا وإشكاليات"، بحث مقدم إلى المؤتمر السنوى التاسع للباحثين الشباب " الانتخابات فى العالم العربى"، ٤-٥ إبريل ٢٠٠١، القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز البحوث والدراسات السياسية، ص٢.
٢- على الصاوى، "كيف نفهم النظام الانتخابى فى مصر؟"، كراسات برلمانية، العدد الرابع، البرنامج البرلمانى، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية، ٢٠٠١، ص ص ٣-٤.
٣- المصدر السابق، ص ص ١٤-١٥.
٤- أحمد الرشيدى، "قراءة قانونية على هامش قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية"، ورقة مقدمة إلى مؤتمر النظم الانتخابية بين مصر و العالم، القاهرة: كلية الاقتصاد و العلوم السياسية، ٢٠٠٢، ص ٤.
٥- أحمد عبد الحفيظ، "قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية فى مصر"، فى نجاد البرعي (محرر)، إصلاح النظام الانتخابي فى مصر، القاهرة: جمعية تنمية الديمقراطية، ١٩٩٨، ص ٤٤٢.
٦- أحمد الرشيدى، مصدر سابق، ص ٤.
٧- أحمد عبد الحفيظ ،مصدر سابق، ص٤٤١.
٨- عبد الله خليل، القوانين المقيدة للحقوق المدنية و السياسية فى التشريع المصرى، القاهرة:المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، ١٩٩٩، ص ٢٤٩.
٩- أحمد الرشيدى، مصدر سابق، ص ٥.
١٠- عبد الغفار شكر ،"الانتخابات البرلمانية بين التزوير و المصداقية"، قضايا برلمانية، العدد ٣٦، مارس ،٢٠٠٠.
١١- راجع نص المادة ٢ من القانون ٧٣ لسنة ١٩٥٦.
١٢- أحمد الرشيدى، مصدر سابق، ص ٩.
١٣- بشير عبد الفتاح ، مصدر سابق، ص٢١.
١٤- عبد السلام نوير، "الأبعاد السياسية لتطور النظام الانتخابى فى مصر"، ورقة مقدمة إلى مؤتمر النظم الانتخابية بين مصر والعالم، القاهرة: كلية الاقتصاد و العلوم السياسية، ٢٠٠٢، ص ٢٠.
١٥- بشير عبد الفتاح، مصدر سابق، ص ٢٤.
١٦- المادة ٩٣ من دستور ١٩٧١.
١٧- القانون ٣٨ لسنة ١٩٧٢
١٨- ثناء فؤاد، انتخابات ٢٠٠٠ ومؤشرات التطور السياسى فى مصر، المستقبل العربى، العدد ٢٦٣، يناير ٢٠٠٠ ، ص٢٥.

١٩- أحمد الرشيدى، مصدر سابق، ص١١.
٢٠- مجموعة باحثين، "تطوير النظام الانتخابى"، ملفات برلمانية، العدد السابع،البرنامج البرلماني،كلية الاقتصاد والعلوم السياسية،ص٢.
٢١- عبد السلام نوير، مصدر سابق، ص٣.
٢٢- ص ص ١١٥-١١٦.
٢٣- جلال البندارى، "النظام الانتخابات فى مصر و العالم"، فى نجاد البرعى (محرر)،إصلاح النظام الانتخابى فى مصر، مصدر سابق، ص ٤٥٣.
٢٤- أحمد عبد الحفيظ، "البحث عن نظام انتخابى جديد"، الديمقراطية، العدد الرابع، خريف ٢٠٠١، ص ١١٣.
٢٥- علا أبو زيد، "الإطار السياسى والقانونى الحاكم لعملية التحول الديمقراطى فى مصر فى الفترة من ١٩٧٦/١٩٩٢"، فى مصطفى كامل السيد (محرر)، حقيقة التعددية السياسية فى مصر: دراسات فى التحول الرأسمالى والمشاركة السياسية، القاهرة: مكتبة مدبولى، ص ٩٥.
٢٦- مصدر السابق، ص ص ٩٥-٩٦.
٢٧- أحمد عبد الحفيظ،البحث عن نظام انتخابى جديد، مصدر سابق، ص ١٠٤.
٢٨- أحمد رفعت طه، "الإطار القانونى لانتخابات ١٩٨٧"، فى أحمد عبد الله (محرر)، درس انتخابات ١٩٨٧، مركز البحوث العربية، القاهرة: دار سينا للنشر،١٩٩٠، ص٥٦.
٢٩- جلال البندارى، نظم الانتخاب فى مصر والعالم، مصدر سابق، ص٤٥٦.
٣٠- على الصاوى وآخرون، "النظام الانتخابى فى مصر الواقع وآفاق المستقبل"، ورقة مقدمة إلى مؤتمر النظم الانتخابية ما بين مصر والعالم، القاهرة: كلية الاقتصاد و العلوم السياسية،٢٠٠٢،ص١٥.
٣١- أحمد عبد الحفيظ ،البحث عن نظام انتخابى جديد، مرجع سابق، ص ص ١١٤-١١٥.
٣٢- الحكم الصادر بتاريخ ١٦ مايو ١٩٨٧ فى القضية ١٣١ لسنة ٦ قضائية دستورية.
٣٣- الحكم الصادر بتاريخ ١٩ مايو ١٩٩٠ فى القضية رقم ٣٧ لسنة ٩ قضائية دستورية. المحكمة الدستورية العليا، الجزء الرابع، الأحكام التى أصدرتها المحكمة من يناير ١٩٨٧ حتى آخر يونيو ١٩٩١، ص ٢٥٦.
٣٤- على الصاوى، كيف نفهم النظام الانتخابى فى مصر، مصدر سابق، ص ٧٥.
٣٥- ثناء فؤاد، انتخابات٢٠٠٠ ومؤشرات التطور السياسى فى مصر، مصدر سابق، ص١٢.
٣٦- على الصاوى، كيف نفهم النظام النتخابي فى مصر، مصدر سابق، ص ص ١١١-١١٢.
٣٧- عبد الغفار شكر، المشكلات التنظيمية للأحزاب السياسية فى مصر، فى الأحزاب السياسية فى مصر الواقع-المستقبل، مصدر سابق، ص ٧٣.

٣٨- على الصاوى، خريطة الأحزاب السبعة عشر، مصدر سابق، ص ٥٧.
٣٩- المصدر السابق، ص ٧٨.
٤٠- المصدر السابق.
٤١- المصدر السابق، ص ٧٨.
٤٢- المصدر السابق، ص ٨١.
٤٣- والجدير بالذكر أنه قد صدرت بشأن القانون المذكور سبعة قوانين تتضمن تعديلات لبعض مواده حتى عام ١٩٩٤ هى القانون رقم ٧٨/٣٣ والقانون رقم ٧٩/٣٦، والقانون رقم ٨٠/١٤٤، والقانون رقم ٨١/٣٠ والقانون رقم ٨١/١٥٦ والقانون رقم ٩٢/١٠٨ والقانون رقم ٩٤/٢٢١، فضلا عن أحطام المحكمة الدستورية العليا التى قضت بعدم دستورية بعض مواده.
٤٤- القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية. الجريدة الرسمية، العدد ٢٧ فى ١٩٧٧/٧/٧.
٤٥- نصت المادة الرابعة الواردة بالقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤، الجريدة الرسمية- العدد ٤٣ (تابع) فى ١٩٩٤/١٠/٢٧ على الآتى:
يلغى القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى، وتلغى الإحالة إليه أينما وردت فى القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية أو فى أى قانون آخر.
٤٦- قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية هذه المادة التى تمنع قيام أى حزب سياسى ينتقد معاهدة السلام كما سيتم بيانه فى موضع لاحق.
٤٧- على الصاوى، خريطة الأحزاب السبعة عشر، كراسات برلمانية- العدد الثامن، القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٢.
٤٨- المادة ١٧ معدلة بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩- الجريدة الرسمية العدد ٢١ (مكرر أ) بتاريخ ١٩٧٩/٥/٣٠.
٤٩- القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية.الجريدة الرسمية، العدد ٢٧ فى ١٩٧٧/٧/٧.
٥٠- التقرير الاستراتيجى العربى ٢٠٠١، د.حسن أبو طالب (محرر)، مصدر سابق، ص ص ٤٣٧-٤٣٨، على الصاوى، خريطة الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ص ٤١-٤٥.
٥١- شوقى السيد، مصدر سابق، ص ٣٧.
٥٢- المصدر السابق.
٥٣- عبد الغفار شكر، المشكلات التنظيمية للأحزاب السياسية فى مصر، فى الأحزاب السياسية فى مصر الواقع-المستقبل، مصدر سابق، ص ٨٧.

٥٤- أبو بكر فتحى الدسوقي، "تطور وسائل الدعاية الانتخابيــة لانتخابـات مجلـس الشـعب ١٩٨٤-٢٠٠٠"، بحث مقدم إلى مؤتمر الانتخابات فى العالم العربى، القاهرة: مركز البحوث و الدراسات السياســية، كليـة الاقتصـاد و العلـوم السياسـية،٢٠٠١، ص ص ٣٠-٣١.
٥٥- القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية، مرجع سابق.
٥٦- على الصاوى، خريطة الأحزاب السبعة عشر، مصدر سابق، ص ٧.
٥٧- المحكمة الدستورية العليا، الجزء الثالث، الأحكام التى أصدرتها المحكمة حتى ديسمبر ١٩٨٦، ص ٣٥٣.
٥٨- القانون ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية.
٥٩- المحكمة الدستورية العليا، الجزء الرابع، الأحكام التى أصدرتها المحكمة من يناير ١٩٨٧ حتى آخر يونيو ١٩٩١، ص ص ٩٨- ١٠٥.
٦٠- المرجع السابق، ص ٩٨.
٦١- حكم الإدارية العليا فى القضية رقم ٣٣/٦٦ ق فى ١٩ إبريل ٩٢، وقد صـدر بجلسـة يونيو ٩٣، وحكم الإدارية العليا فى القضيـة رقـم ٤٩٦ لسـنة ٣٩ ق جلسـة ٥ فبراير ٩٥، فى:
شوقى السيد، التعددية الحزبية، قراءة فى نظام الأحزاب المصرية من زاوية قانونية، مصدر سابق، ص ٣٦.
٦٢- المحكمة الدستورية العليا، الجزء السابع، الأحكـام التـى أصدرتـها المحكمـة مـن أول يوليو ١٩٩٥ حتى آخر يونيو ١٩٩٦، ص ٤٧.
٦٣- المرجع السابق، ص ٧٥.

الفصل الثانى

أثـــر الثقافـــة السياســـية علـــى التطـــور الديمقراطـــى

د. جمال عبد الجواد

الثقافة السياسية هي مجموعة الاتجاهات والمشاعر والقيم السائدة بين أفراد شعب معين تجاه السياسة[1]. وتتكون الثقافة السياسة لشعب ما بناء على الخبرة التاريخية الخاصة بهذا الشعب، وقد يكون بعض هذه الخبرة قديما بالغ القدم يتوارثه الشعب جيل بعد آخر، كما أنه قد يكون حديثا جدا، يرجع أساسا إلى الأحداث المعاصرة. ولكن في كل الأحوال فإن الثقافة السياسية، مثلها في ذلك مثل الثقافة بشكل عام، تمر بعملية من التغير المستمر. وقد يحدث هذا التغير عن طريق إدماج عناصر جديدة في الثقافة، أو يحدث عن طريق إعادة التفسير وإعطاء معان جديدة لخبرات قديمة. فالثقافة السياسية لشعب ما تتمتع بقدر من الاستقرار يتيح لها التأثير في السلوك والعمليات السياسية بطريقة نمطية لفترة ممتدة نسبيا من الوقت، وفي نفس الوقت فإن الثقافة السياسية لأي شعب تتعرض لعملية تغير مستمرة، وإن غالبا بشكل بطئ وتدريجي، لكن يمكن الكشف عنه من خلال الدراسات المسحية التي يمكن إجرائها بشكل دوري، وكل ذلك دون استبعاد إمكانية حدوث تغيرات فجائية في بنية الثقافة السياسية بسبب أحداث وصدمات كبرى مفاجئة.

وربما يكون هناك قدر من الخطأ عند الحديث عن الثقافة السياسة المصرية، بما يحمله ذلك القول من إشارة إلى وجود ثقافة سياسية موحدة بين جميع فئات الشعب المصري. فلا الشعب المصري ولا غيره من الشعوب يمتلك مثل هذه الثقافة السياسة الموحدة. فداخل كل شعب يوجد عدد من الثقافات، وبالتالي عدد من الثقافات السياسية، فالثقافة بشكل عام هي نتاج خبرات تاريخية عميقة، ولأن الفئات المختلفة المكونة للمجتمع تتعرض لخبرات مختلفة، فإنه من المتوقع أن يكون لكل منها ثقافته السياسية المتميزة.

ويمكن التمييز في الثقافة السياسة المصرية بين ثلاثة مستويات، أو ثلاث ثقافات فرعية. ثقافة نخبة الحكم، وثقافة المشاركين سياسيا، والثقافة الشعبية. وقد تبدو هذه الفئات الثلاث غريبة إلى حد بعيد بالنسبة لما اعتاد عليه المتخصصون في مجال دراسة الثقافة السياسية، إذ عادة ما يجري التمييز بين الثقافة السياسية لفئات تختلف عن

الفئات المقترحة هنا، كأن يجري التمييز بين الثقافة السياسية للطبقات الاجتماعية المختلفة، أو بين الثقافة السياسية لسكان الريف وسكان الحضر، أو الثقافة السياسية للمتعلمين وغير المتعلمين، وهكذا. ولا يعني القول بالتصنيف المقترح هنا غياب مثل هذه التمييزات في حالة الثقافة السياسية المصرية، ولكنه يعني أنه من حيث الأهمية التحليلية والقدرة التفسيرية، فإن التمييز المقترح هنا له قدرة تفسيرية أكبر، أي أنه يمكن فهم الثقافة السياسية في مصر، وبالتالي التفاعلات والعمليات السياسية الجارية فيها بدرجة أفضل عند أخذنا بهذه المفهوم.

ويلاحظ على التقسيم المقترح في هذا الفصل أنه يعطي أهمية أقل للسمات الاجتماعية والاقتصادية كعامل محدد للثقافة السياسية، وأنه يركز بالمقابل على الموقع من جهاز ومسئولية الحكم باعتباره العامل الحاكم في تكوين الثقافة السياسية. ويرجع ذلك التركيز إلى فهم الثقافة السياسية المشار إليه سابقا، أي على أنها الاتجاهات والمشاعر والقيم التي يبديها الأفراد تجاه السياسة، فكون هذه المشاعر والقيم والاتجاهات تجاه السياسة يجعل من الأرجح القول أيضا أنها تتكون من خلال علاقة الأفراد بالمجال السياسي. وفي البلاد التي تكون فيها علاقة الأفراد من الفئات الاجتماعية المختلفة بالمجال السياسي متشابهة إلى حد بعيد، وخاصة عندما يمكن للأفراد الوصول إلى المجال السياسي والتأثير فيه بدرجة متساوية، أو على الأقل عندما تكون قواعد الدخول إلى المجال السياسي والتأثير فيه محددة ومحترمة وغير مانعة، أي غير مصممة لاستبعاد أفراد أو فئات اجتماعية بعينها، فإن الموقع من المجال السياسي يصبح غير ذي معنى كبير في تحديد مواقف الأفراد من السياسة والمجال السياسي، وبالتالي تحديد ثقافتهم السياسية، الأمر الذي يسمح بظهور أثر الانتماءات الاجتماعية الأخرى، مثل الطبقة الاجتماعية ومستوى التعليم والموقع الجغرافي، في تكوين الثقافة السياسية للأفراد من الفئات الاجتماعية المختلفة.

أما في حالة النظم السياسية السلطوية المغلقة فإن الدخول إلى المجال السياسي والتأثير عليه تحكمه ضوابط وقيود صارمة، وبالرغم من أن بعض الفئات الاجتماعية لديها فرصة أفضل من غيرها للنفاذ إلى المجال السياسي، فإن الطبيعة السلطوية للنظام السياسي لا تتيح سوى فرقا كميا بين الأفراد من الفئات الاجتماعية المختلفة في النفاذ إلى النظام السياسي. فالمشكلة في النفاذ إلى المجال السياسي في النظم السلطوية سياسية وليست اقتصادية واجتماعية، وبالتالي فإنه من المتوقع والحال هكذا أن تتأثر الثقافة السياسية للأفراد بموقعهم من المجال السياسي[٢].

أولا: الثقافة السياسية لنخبة الحكم

تمثل نخبة الحكم تكوينا اجتماعيا له ملامح متميزة، بما في ذلك ثقافته السياسية الخاصة. هذه سمة عامة مميزة لكل المجتمعات، إلا أن درجة انفتاح النظام السياسي تمثل عاملا نوعيا مؤثرا في اتجاهات النخبة وثقافتها السياسية. فنخبة الحكم في النظم السياسية المفتوحة تكون أكثر اتساعا، كما أنها تكون منتشرة وموزعة بين قطاعات ومجالات متنوعة للنشاط في المجتمع، بحيث أنها لا تكون مقصورة فقط على نخبة صنع القرار داخل جهاز الدولة، لأن النظم السياسية المفتوحة تتيح فرصة لعدد كبير من الأفراد في مواقع متعددة للتأثير على صنع القرار، بل والمشاركة فيه. في نفس الوقت فإن النظم السياسية المفتوحة، وما تتيحه من معدلات سريعة لدوران النخبة تؤدي إلى اتساع نخبة الحكم، كما تؤدي إلى السهولة النسبية للدخول والخروج من نخبة الحكم، الأمر الذي يسم الحدود بين أعضاء نخبة الحكم وغير أعضائها بالمرونة، كما يمنع تحول نخبة الحكم إلى كيان مغلق، وبالتالي يجعل ثقافتها وقيمها السياسية متشابهة إلى حد بعيد مع الثقافة والقيم السياسية لفئات واسعة من النخبة بالمعنى الواسع للكلمة.

ويختلف الحال عن ذلك في النظم السياسية المغلقة، حيث يؤدي انغلاق النظام السياسي إلى عدم إتاحة الفرصة سوى لعدد محدود جدا من الأفراد للتأثير في عملية صنع القرار، وغالبا ما يقتضي الاقتراب من الدائرة الضيقة لصنع القرار اللجوء لأساليب وطرق ملتوية ومعقدة تتضمن الكثير من الأساليب والأدوات غير الرسمية، والتي تعتمد على شبكات معقدة من المصالح والأفراد تعوزها الشفافية. وتحرص نخبة الحكم على الحفاظ على عزلتها هذه لتعظيم قيمة الحكم كقيمة نادرة يصعب الحصول عليها أو الوصول لها، الأمر الذي يجعل من القوة السياسية المرتبطة بالحكم عملة وموردا نادرا، الأمر الذي يعزز من مكانة وقيمة أصحابها.

غير أن أكثر العوامل تأثيرا في تكوين نمط القيم والاتجاهات المميز لنخبة الحكم في النظم المغلقة هو بقاؤها في الحكم لفترات طويلة، والمعدلات المنخفضة لدوران النخبة، أو لرفدها بدماء جديدة، ويرجع ذلك إلى طول فترة بقاء أفراد النخبة في مواقعهم، وضعف آليات التجنيد والإحلال للنخبة، الأمر الذي يجعل ممارسة السلطة والتمتع بالقوة السياسية التي يتيحها المنصب الرسمي نوعا من السمة الملازمة واللصيقة

بمجموعة معينة من الأفراد يمثلون معا نخبة الحكم. وبالنسبة للكثيرين في نخبة الحكم، فإن ممارسة الحكم تصبح بمرور الوقت مهنة واحتراف profession، بعد أن يقضوا فيها القسم الأكبر من حياتهم المهنية والوظيفية. وكأي جماعة مهنية تطور لنفسها ثقافة فرعية، فإن نفس الشيء يحدث مع أهل الحكم فيطورون الثقافة السياسية الخاصة بهم. وبقدر الاختلاف النوعي بين مهنة الحكم وغيرها من المهن، فإن تميز وتفرد الثقافة السياسية لنخبة الحكم تختلف عن الثقافة السياسية للفئات الأخرى، وبقدر انغلاق نخبة الحكم بقدر ما تكون ثقافتها السياسية متميزة عن الثقافة السياسية للفئات الأخرى في المجتمع، بما في ذلك النخبة الاجتماعية بمعناها الواسع.

وبالطبع فإن الحديث عن نخبة الحكم بهذه الطريقة قد يوحي بأن هذه النخبة هي كل مصمت وموحد لا يعرف التنوع، وهو تصور غير صحيح. لكن بسبب طبيعة موضوع هذه الدراسة فإنه يمكن تجاهل التمايزات التي تنطوي عليها نخبة الحكم نظرا لتأثيرها المحدود على التحليل الذي تسعى هذه الدراسة لتقديمه.

ترجع جذور نخبة الحكم في مصر إلى النظام الذي أنشأته ثورة ٢٣ يوليو، وليس المقصود بذلك هو أن هذه النخبة ترجع بأصولها إلى المجموعة التي وصلت إلى الحكم في ليلة الثالث والعشرين من يوليو، ولكن المقصود أن الترتيبات السياسية التي جرت إقامتها في مصر منذ ذلك التاريخ تمثل البيئة المؤسسية والقيمية والإيديولوجية التي جرى من خلالها تجنيد نخبة الحكم الحالية لصفوف النخبة، وتنشئتها لتصبح مؤهلة للقيام بوظائف الحكم. وقد غيرت نخبة الحكم من توجهاتها واختياراتها السياسية والإيديولوجية عدة مرات طوال هذه الحقبة الطويلة، وذلك في إطار عملية التكيف المستمرة مع المتغيرات الدولية والإقليمية، وكذلك الظروف الاقتصادية والاجتماعية الداخلية، إلا أن هذه التغيرات لم تمس الثقافة السياسية لنخبة الحكم، أي أنها لم تمس بقيمها واتجاهاتها ومشاعرها تجاه السياسة.

وتتسم الترتيبات السياسية التي تم إنشاؤها منذ يوليو ١٩٥٢ بالمركزية ومحورية دور الدولة، والشك في الحركة الحرة للمجتمع المدني، وبالتالي العمل على الإبقاء على التطورات الجارية في المجتمع تحت سيطرة جهاز الدولة، وهي الحالة التي اعتبرها باحثون مرموقون نموذجا مثاليا للنظام السياسي البيروقراطي.[٣] وتتميز هذه الاتجاهات

تجاه الدولة والمجتمع والعلاقة بينهما بدرجة عالية من القوة والتماسك بحيث يمكن القول أنها ترقى إلى مستوى الإيديولوجيا، التي يمكن تسميتها بالإيديولوجيا الدولتية.

ومنذ ثورة ٢٣ يوليو مرت هذه الإيديولوجيا الدولتية، أي التي تعطي الأولوية للدولة، بعدة مراحل، ففي مرحلة أولى فرضت نخبة الحكم الجديدة سيطرتها على المجال السياسي عبر سلسلة من الإجراءات مثل إلغاء دستور ١٩٢٣، وحل الأحزاب السياسية، وفرض التنظيم السياسي الواحد، وإقرار دساتير متتالية تؤكد على المكانة المركزية للدولة، وخاصة لمؤسسة الرئاسة، على المجتمع، فمنذ أزمة مارس ١٩٥٤، انتصر أنصار "النظام الرشيد" على أنصار "النظام الدستوري"، أو انتصر أنصار "التنظيم الفني" على أنصار "المجتمع السياسي"، ومنذ هذا التاريخ أصبحت السياسة مقتصرة على قضايا الإدارة والتطبيق[٤]. وكان هذا هو الأساس الإيديولوجي الذي قامت عليه هيمنة البيروقراطية على النظام السياسي منذ ذلك الحين، والذي جرى استخدامه لنزع السياسة من المجتمع المصري، وتحويله إلى مجتمع "لا سياسي". وقد انعكس ذلك في نمط تجنيد نخبة الحكم، والتي يأتي قوامها الرئيسي من السلك الجامعي والجهاز البيروقراطي للدولة[٥]، وهي مصادر غنية بالخبرات الفنية، ولكنها لا تعبر عن أي قوة اجتماعية أو سياسية، كما أنها بحكم تدريبها تكون أكثر استعدادا لتنفيذ السياسات الموضوعة، وأقل قدرة بكثير على صياغة رؤية وسياسات جديدة.

وفي مرحلة تالية توسعت سيطرة الدولة إلى المجال الاقتصادي، بدءا بقيام الدولة بدور أكبر في عملية الإنتاج، ثم بالاستيلاء على المؤسسات الاقتصادية التي كانت مملوكة سابقة لملاك أجانب، وأخيرا عبر التأميمات الكبرى التي جرت في مطلع الستينيات، فيما سُمي بقرارات يوليو الاشتراكية.

أما في المرحلة الثالثة، فقد بدأت الدولة في التراجع عن السيطرة المباشرة على وسائل الإنتاج، بعد أن تبين لها الأثر السلبي لذلك على الاقتصاد الوطني، وبعد أن تبينت لها الحاجة لإطلاق طاقات المجتمع، ممثلا في القطاع الاقتصادي الخاص، وتمكينه من المساهمة في تحقيق النمو الاقتصادي. وقد وصلت هذه المرحلة إلى ذروتها في تطبيق سياسات الخصخصة في عقد التسعينيات من القرن العشرين، وإن كان تنفيذ هذه السياسة يسير ببطء نسبي بسبب تفاعل عوامل تتعلق بطبيعة الظروف الاقتصادية التي تمر بها البلاد، ومقاومة بعض الفئات الاجتماعية التي ترى تعارضا بين هذه

السياسة ومصالحها، وبسبب سؤ الإدارة الاقتصادية، وأيضا بسبب مقاومة نخبة الحكم للتخلي عن الموارد الاقتصادية الموجودة تحت سيطرتها.

وهكذا، فقد دارت نخبة الحكم دورة كاملة، وعادت إلى النقطة التي بدأت منها، أي إلى تركيزها على السيطرة على المجال السياسي باعتباره المجال الأهم الجدير بالسيطرة من جانب الدولة، فلا مجال للصراع السياسي في عملية اتخاذ القرار إلا في أعلى قمة هرم السلطة، أما في غير هذا المستوى فقد سادت نظرة ترى أن السياسة ما هي في جوهرها إلا مجموعة من المشكلات الإدارية وأن الخلاف يمكن أن يدور حول حل هذه المشكلات وحول رفع مستوى الأداء ولكن دون أن يتطرق إلى الاختيارات والأولويات نفسها. وهكذا تبنى النظام مفهوما "اندماجيا" وليس مفهوما "تنافسيا" للمجتمع السياسي[٦].

وتنبع الثقافة السياسية لنخبة الحكم من عدة مصادر، فمن ناحية هناك الإيديولوجية الدولتية التي أتى بها نظام يوليو، والتي مازال يمثل هذا الجانب منها الإيديولوجيا المسيطرة في مؤسسات الدولة وفي عملية التنشئة التي تجري داخل هذه المؤسسات. وتقوم هذه الإيديولوجيا على تعميم الخبرة التي خرج بها القوام الرئيسي من جماعة الضباط الأحرار من خلال معايشتهم للحياة السياسية المصرية في الفترة ١٩٤٥-١٩٥٢، والتي تقوم على عجز المجتمع والقوى السياسية المدنية عن تحقيق الأهداف الوطنية، الأمر الذي يحتم قيام الدولة بالدور الأساسي في هذا المجال. أكثر من هذا، فإن خبرة هذه المرحلة لم تصل بالضباط الأحرار -ضمن تيار أعرض من الحركة الوطنية المصرية- فقط إلى عجز المجتمع والقوى السياسية المدنية عن تحقيق الأهداف الوطنية، إنما أيضا إلى أن قوى المجتمع المدني الاجتماعية والسياسية كفيلة إذا ما تركت لحالها بتدمير المجتمع وإشاعة الفوضى فيه، الأمر الذي يجعل دور الدولة ضروريا ليس فقط لتحقيق الأهداف الوطنية، وإنما أيضا للحفاظ على بقاء المجتمع، وحمايته من الفوضى. وقد كان هذا النوع من القيم هو الأساس الذي قامت عليه عملية تأميم الحياة السياسية والمبادرة الخاصة للمجتمع المدني بأشكال مختلفة التي شهدتها مصر منذ عام ١٩٥٢.

المصدر الثاني لهذه الإيديولوجية الدولتية هو الخبرة السياسية التي مرت بها مصر خلال الخمسين عاما الماضية، فتحول الحكم إلى مهنة يقضي فيها أفراد نخبة الحكم القسم الأكبر من حياتهم الوظيفية، قد أدى إلى حرمان كل من هو خارج نخبة الحكم

من تكوين الخبرة والمهارات اللازمة للمشاركة في ممارسة الحكم. ولأن القيود المفروضة على عملية الالتحاق بنخبة الحكم، وعلى الممارسة الحرة للمجتمع المدني في المجالات المختلفة، لم تمنع أبدا من وجود حياة سياسية من نوع ما خارج نطاق نخبة الحكم، وخاصة معارضة لها، فإن الفئات النشطة في المجال السياسي اكتسبت من المهارات السياسية الكثير، إلا مهارة الحكم وإدارة الدولة والمجتمع، التي تعد المهارة الأهم في تكوين رجل السياسة، وبحيث أصبح التكوين المهاري للنشطاء السياسيين من خارج النخبة الحاكمة يتسم بعدم التوازن بين مهارات التحريض التي أتقنوها بدرجة عالية من البراعة، ومهارات الإدارة السياسية والحكم التي لم يمتلكوا منها إلا ما لا يكاد يُذكر. وبالتالي أصبح هناك نوعين من السياسة، سياسة تمارسها نخبة الحكم، وهي السياسة التي تركز على الاستقرار والبقاء وتحقيق مصالح الدولة والمجتمع، وسياسة أخرى تمارسها المجموعات السياسية النشطة خارج نطاق الدولة، والتي تركز على ما يجب القيام به وعلى الأحلام الكبيرة والتي تتميز بافتقاد أي إدراك جدي للمسئولية المترتبة على إدارة المجتمع والدولة. ومن هذا التمييز القائم أساسا على حالة استثنائية نشأ التمييز بين ضرورات الدولة ووظيفة المثقف، الذي عادة ما يكون هو نفسه النشط السياسي المعارض. ويؤدي غياب مهارات الحكم، بل وتميز النشطاء السياسيين خارج الحكم بدرجة من روح المغامرة والميل للمخاطرة الناتجة عن ضعف الخبرة السياسية، خاصة جانبها المتعلق بممارسة الحكم، تؤدي هذه السمات إلى عدم توافر مهارات الحكم إلا بين أعضاء نخبة الحكم، الأمر الذي يبرر لهذه النخبة استمرار نفس النظرة المتعالية للمجتمع باعتباره غير قادر على إدارة شئونه، وأن تخفيف قبضة الدولة على المجال السياسي قد يؤدي بالمجتمع إلى حالة من الفوضى.

أما المصدر الثالث لهذه الإيديولوجية الدولتية فيتأتى من فقدان الدولة المصرية ونخبة الحكم منذ عام ١٩٥٢ لأي قاعدة حزبية يمكن الاعتماد عليها. فطوال سنوات ازدهار الثورة في عقدي الخمسينيات والستينيات كان التنظيم السياسي الواحد الذي اعتمدت عليه الثورة يعاني دائما من ضعف الدور والتكوين، حتى أن الدولة في تجربة فريدة من نوعها لجأت إلى تكوين حزبا أو تنظيما سياسيا سريا -التنظيم الطليعي- ليكون حزب الثورة، فيما يمكن اعتباره اعترافا غير صريح بفشل التنظيم السياسي الواحد في أن يكون قاعدة تأييد الثورة وأداة تنظيم جماهير مؤيديها. وبينما أمكن لنظام يوليو التعامل مع هذه المشكلة من خلال الزعامة غير المسبوقة لجمال عبد الناصر، الذي كان قادرا على قيادة الجماهير وحشد تأييدها وراء الدولة بقدرة ونجاح تفوق

قدرة أي تنظيم سياسي، فإنه منذ هزيمة عام ١٩٦٧، وخاصة منذ وفاة جمال عبد الناصر عام ١٩٧٠، تزايدت حدة مشكلة غياب التنظيم السياسي الذي تعتمد عليه الدولة بشكل غير مسبوق.

وقد أدى غياب التنظيم السياسي للدولة إلى اعتمادها على أجهزة الخدمة الخاصة في القيام بهذا الدور، وربما يكون من قبيل الأمر ذى الدلالة هنا ما قاله الرئيس عبد الناصر للمجموعة المحدودة التي تولت تأسيس جهاز المخابرات المصري عام ١٩٥٣، من أنه يعتمد عليهم في تأسيس حزب الثورة[٧]. وقد كانت مثل هذه الأجهزة في أغلب الأوقات فاعلا رئيسا في السياسة المصرية، وبقدر ما كانت مشكلة التنظيم السياسي تتفاقم، بقدر ما كان الاعتماد يزيد على أجهزة الخدمة الخاصة. وبحكم تكوين هذه الأجهزة وطبيعة عملها المحاطة بالسرية والمعنية بحكم وظيفتها بتحقيق الاستقرار والأمن، فإن هذه الأهداف والاعتبارات احتلت مكانة متزايدة في العوامل الحاكمة للحياة السياسية المصرية. ويؤدي زيادة الاهتمام باعتبارات الاستقرار والأمن إلى أهمية التحكم في تطورات الأحداث مخافة انفلاتها ووصولها إلى مستوى يهدد الأمن والاستقرار، وبالتالي إلى التخوف من المبادرات السياسية المستقلة باعتبارها نقيضا للتحكم.

وباستخدام المفاهيم التي طورتها نظرية تحليل النظم، فإن أي نظام سياسي له نوعين رئيسين من الأهداف: الحفاظ على النظام regime maintenance، وتكيف النظام regime adaptation. من ثم فإن زيادة التركيز على اعتبارات الأمن والاستقرار يؤدي إلى إعلاء شأن وظيفة الحفاظ على النظام على حساب وظيفة تطوير النظام وزيادة قدرته على التكيف مع المتغيرات الحادثة حوله، الأمر الذي يؤدي إلى إضعاف قدرة النظام على التكيف مع المتغيرات، بالرغم من نجاحه في البقاء والاستمرار ولكن بتكلفة أعلى وبمستوى أداء أقل.

إن جوهر عملية تكيف النظام السياسي مع المتغيرات الجارية في البيئة هو جوهر سياسي. فعلى عكس الأمن والاستقرار الذي هو عملية يغلب عليها الطابع الفني، لا تستلزم سوى الحرص على الحفاظ على الوضع القائم، ومن ثم فإن جوهر توجهها هو نحو الحاضر وربما الماضي، فإن التكيف هو عملية تتجه نحو المستقبل، لأنها تتضمن تصورا للمستقبل وفقا للاستراتيجيات والاختيارات المختلفة التي يمكن القيام بها للتعامل مع المتغيرات في الواقع. وهذا هو جوهر السياسة، فالسياسة في أحد أبعادها

هي منافسة بين رؤى مختلفة حول تقديم رؤية وبرنامج لمستقبل أفضل، وهي الوظيفة التي يصعب في حالة الانشغال الحصري بالحفاظ على الوضع القائم القيام بها. وبالتالي فإن الإفراط في الانشغال باعتبارات الاستقرار يخلق لدى نخبة الحكم ثقافة سياسية محافظة تنشغل بالحفاظ على الحاضر القائم، وأقل قدرة على تخيل المستقبل، باعتبار الخيال نوع من المغامرة غير المحسوبة المتعارضة مع اعتبارات الاستقرار.

ثانيا : القيم السياسية للنشطاء السياسيين

يتميز المجتمع المصري الراهن بالمحدودية الشديدة في الاهتمام بالشؤون العامة وفي القلب منها السياسة. وينعكس ذلك بشكل واضح في المعدلات شديدة الانخفاض للمشاركة السياسية[8].

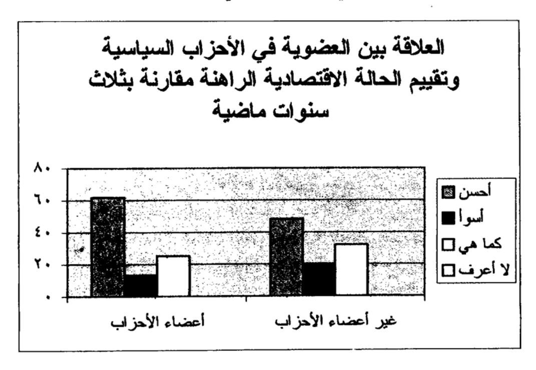
وتبين هذه الظاهرة أن فئة النشطاء السياسيين في المجتمع المصري هي فئة ضيقة، الأمر الذي يجعلها فئة متميزة عن السواد الأعظم من المواطنين، الأمر الذي يجعل من الصعب القول أن الاتجاهات السائدة بينها تعكس الاتجاهات والقيم السائدة بين سواد المواطنين، وإن كان التأكد من صحة هذه الفرضية لن يتأتى قبل الوصول إلى القسم الأخير من هذه الدراسة، حيث يتم التعرف على القيم السائدة في أوساط عموم المصريين.

وقد لفتت ظاهرة انخفاض نسب المشاركة السياسية والاهتمام بالسياسة في مصر نظر الكثيرين، وأصبح من الشائع طرح السؤال المتعلق بالأسباب التي من أجلها يمتنع أغلب المصريين عن الاهتمام بالحياة السياسية، حتى أن توسيع نطاق المشاركة السياسية أصبح مطلبا لكل القوى السياسية، بما فيها الحزب الحاكم وأطراف في داخل نخبة الحكم نفسها. غير أن ظاهرة ضيق فئة المهتمين سياسيا، وما هو مرجح من وجود قيم واتجاهات خاصة بهذه الفئة يجعل من الضروري والمفيد البحث في طبيعة تكوين فئة المهتمين بالسياسة، وفي الاتجاهات والقيم السياسية السائدة في أوساط هذه الفئة، وربما طرح السؤال عن العوامل التي تجعل فئة صغيرة من المواطنين تذهب لتمييز نفسها عن التيار العام، برغم ما تتحمله في سبيل ذلك من تكلفة عالية، قد تكون غير محتملة لأغلب المواطنين في بعض الأحيان.

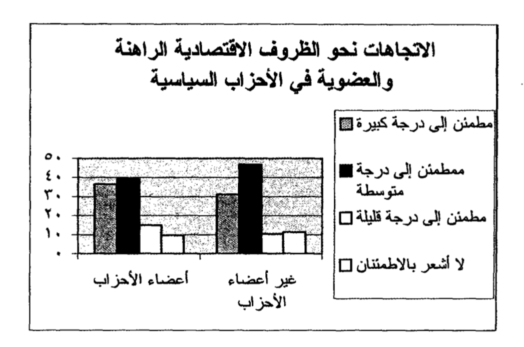
وبالطبع فإنه يصعب الإجابة على بعض هذه الأسئلة في حدود هذه الدراسة، إلا أن طرحها على بساط البحث ومحاولة الإجابة عليها يظل أمرا مهما في كافة الأحوال. أما ما سوف يتم التركيز عليه في هذه الدراسة فهو السمات المميزة للنشطاء السياسيين فيما يتعلق بأنماط القيم السائدة بينهم تجاه السياسة والسلطة والأداء العام.

يلاحظ من متابعة النشاط والحركية السياسية في المجتمع المصري وجود فئتين متمايزتين من النشطاء السياسيين، أولى هذه الفئات هي تلك التي نجدها في المؤسسات الرسمية للمشاركة السياسية، مثل الأحزاب السياسية والجمعيات الأهلية والنقابات والمصوتين في الانتخابات. أما الفئة الأخرى فهي فئة النشطاء السياسيين الموجودين خارج المؤسسات الرسمية للمشاركة السياسية، وإن كانوا قد يتوجهون إليها أحيانا في بعض المناسبات الخاصة وخاصة في الانتخابات العامة.

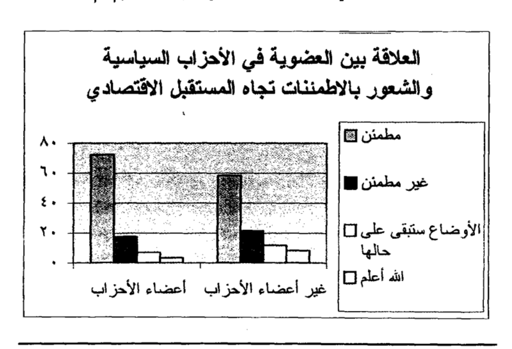
وللمجموعة الأولى من النشطاء السياسيين، أي هؤلاء الذين يشاركون من خلال المؤسسات الرسمية للمشاركة السياسية، سمات مميزة فيما يتعلق بالاتجاهات والقيم السائدة بين أفرادها، الأمر الذي يمكن ملاحظته في الأشكال التالية.



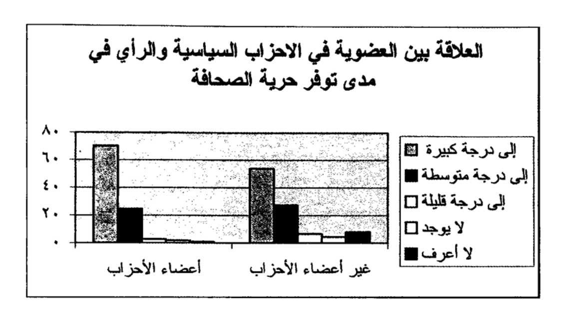
أجريت هذه الدراسة في مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام عام ١٩٩٨.



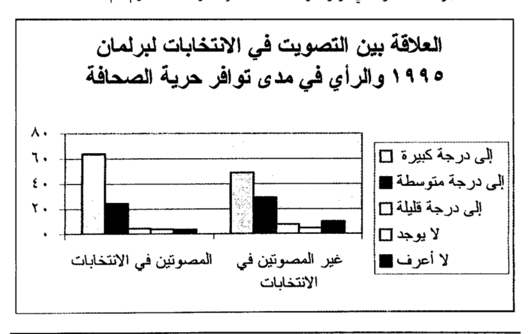
أجريت هذه الدراسة في مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام عام ١٩٩٨.



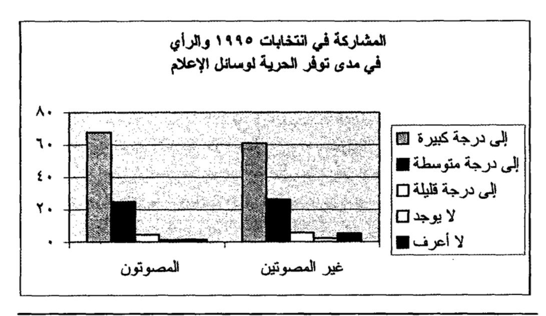
أجريت هذه الدراسة في مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام عام ١٩٩٨.



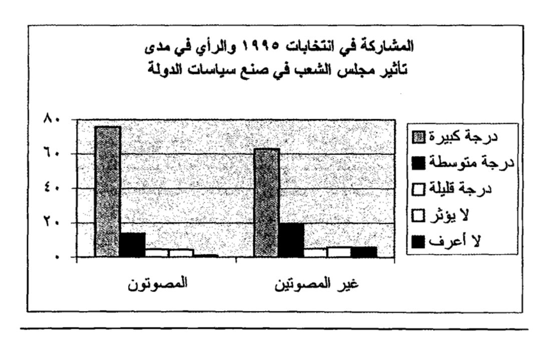
أجريت هذه الدراسة في مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام عام ١٩٩٨.



أجريت هذه الدراسة في مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام عام ١٩٩٨.



أجريت هذه الدراسة في مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام عام ١٩٩٨.



أجريت هذه الدراسة في مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام عام ١٩٩٨.

وكما يتضح من الأشكال السابقة، فإن فئة المشاركين في المؤسسات السياسية الرسمية تتسم بدرجة أعلى من الاتجاهات الإيجابية بين أفرادها تجاه القضايا المختلفة مقارنة بالاتجاهات السائدة في أوساط المواطنين بشكل عام. وينسجم هذا إلى حد بعيد مع حقيقة أن معظم النشطاء في المؤسسات الرسمية للمشاركة السياسية هم من أعضاء الحزب الوطني الديمقراطي. كما يوضح الجدول التالي، والذي يوضح توزيع أعضاء الأحزاب السياسية من في عينة قومية ممثلة بين الأحزاب السياسية المختلفة.

توزيع أعضاء الأحزاب السياسية بين الأحزاب المختلفة

الحزب	النسبة
الوطني	٩٥,١٠
الوفد	٠,٨٠
التجمع	١,٥٠
الأحرار	١,٩٠
العمل	٠,٨٠

أجريت هذه الدراسة بمعرفة مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية عام ٢٠٠٢.

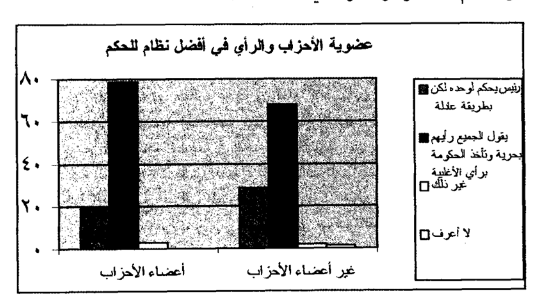
غير أنه من المهم الإشارة إلى أن دور هذه الفئة في صنع المناخ السياسي العام هو دور محدود، بالرغم من وجودها البارز في داخل المؤسسات الرسمية للمشاركة السياسية. ويكمن تفسير هذه المفارقة في طبيعة المؤسسات الرسمية للمشاركة السياسية ذاتها، فهذه المؤسسات تتمتع بصفة سياسية طبقا للنصوص الدستورية والقانونية، ولكنها من الناحية الواقعية لا تمتلك من النفوذ السياسي سوى القليل، كما أنها تعاني من درجة عالية من التبعية للسلطة التنفيذية، الأمر الذي يقلص دورها إلى إضفاء الشرعية القانونية على الإجراءات التي تتخذها الأخيرة، حتى أنه يمكن القول أن الوظيفة الرئيسة للمؤسسات الرسمية للمشاركة السياسية هي الحد من تسييس المجتمع، بمعنى أنه ليس مطلوبا منها المشاركة في صنع القرار ولا في تقرير الاختيارات السياسية الواجبة. فالمطلوب من مؤسسات المشاركة الرسمية هو توفير التأييد السياسي لقرارات يتم اتخاذها بمعرفة جهات في السلطة التنفيذية، وذلك في مقابل تمكين المشاركين عبر مؤسسات المشاركة الرسمية من الحصول على بعض المنافع. حتى أنه يمكن القول أن مؤسسات المشاركة الرسمية تعمل كشبكات للمصالح

المرتبطة مع – والتي تديرها– نخبة الحكم. وبحكم طبيعة هذه العلاقة بين المؤسسات الرسمية للمشاركة السياسية والسلطة التنفيذية فإنه من المفهوم أن تكون الاتجاهات والقيم السائدة في أوساط هؤلاء تعكس اتجاهات إيجابية تزيد في معدلاتها عن المتوسط العام السائد في أوساط عموم المواطنين.

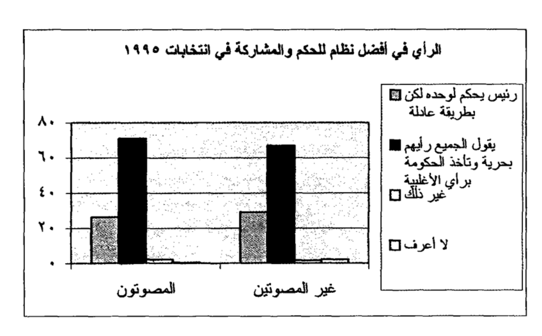
وبالطبع فإن هذا التحليل السابق ينصرف في الأساس إلى مؤسسات المشاركة الرسمية التي يمكن اعتبارها جزءا من الدولة، مثل مجلسي الشعب والشورى، وأيضا إلى مؤسسات المشاركة المرتبطة بنخبة الحكم مثل الحزب الحاكم. أما مؤسسات المشاركة الرسمية الأقل ارتباطا بنخبة الحكم، مثل الأحزاب السياسية خلاف الحزب الحاكم، فإن الآليات التي تقوم بمقتضاها بالمشاركة في تحقيق وظيفة الحد من التسييس تختلف عن الآليات السابق شرحها بدرجة مهمة. فهذه التنظيمات السياسية الرسمية تقوم بتوفير إطار لتجميع المواطنين الراغبين في المشاركة السياسية، والذين لهم رؤى ومواقف سياسية يريدون التعبير عنها وطرحها على الرأي العام، والذين لديهم الرغبة والطاقة لبذل الجهد في هذا الاتجاه، أي في اتجاه نشاط سياسي يساهم في تقرير مسار المجتمع. وتستخدم هذه التنظيمات للاستجابة لرغبات وطموح هذا الجزء من الرأي العام حتى لا يجد نفسه مضطرا للجوء لأساليب أخرى للعمل السياسي يسهل احتوائها. من ناحية أخرى فإن العلاقات التي تنسجها نخبة الحكم مع قادة هذه المنظمات لها فعالية عالية في إقناع الأخيرين بالحرص على الحد من مستوى النشاطية السياسية لمنظماتهم لتظل في إطار الحدود التي تراها نخبة الحكم ملائمة. وربما كانت هذه الطريقة في الحد من التسييس من أهم المؤشرات الدالة على طبيعة عملية الحد من التسييس المميزة للترتيبات السياسية في مصر، فبدلا من أن تدخل نخبة الحكم مع أحزاب المعارضة في مساومات حول محتوى السياسات التي يجب على الدولة الالتزام بها، الأمر الذي يمثل جوهر النشاط السياسي التعددي، فإن المساومات بين نخبة الحكم والمعارضة تنصرف إلى مستوى الكفاحية السياسية المسموح به، بغض النظر عن محتوى هذه الكفاحية السياسية. وبينما يؤدي الأسلوب الأول للتفاوض والمساومة السياسية إلى تحقيق توافق أعلى حول السياسات العامة بما يؤدي في النهاية إلى تدعيم قوة وشرعية النظام السياسي وتماسكه، فإن الأسلوب الثاني، أي ذلك الذي يركز على المساومة على أساليب العمل السياسي والكفاحية السياسية، يؤدي إلى الحد من التسييس، بسبب ما يؤدي إليه من، أولا: تحويل السياسة إلى نشاط عديم المعنى طالما كان لا يؤثر على محتوى السياسات العامة،

وثانيا، إلى رفع تكلفة العمل السياسي، وكــلا الأمرين يؤديـان إلى صـرف النـاس عـن المشاركة السياسية، سواء عبر نقل الإحساس باللاجدوى لهـم، أو عـبر تخويفـهم مـن مغبة المشاركة السياسية. ومن ثم فإن مؤسسات المشاركة السياسية غير الرسميـة الأقـل ارتباطا بنخبة الحكم، تكون قادرة فقط على جذب العناصر الأقل كفاحية بين صفـوف النشطين سياسيا، الأمر الذي يضعف من مصداقية وشرعية هذه المؤسسات.

غير أن هذه الطبيعة الخاصة بالمشاركين في المؤسسات الرسمية للمشاركة السياســية لا يجب أن تجعلنا نستنتج عنهم استنتاجات غير صحيحة تتعلق بقيمهم واتجاهاتــهم السياسية، فهناك من المؤشرات على أن القيم الديمقراطية أكثر انتشارا في أوساط هؤلاء منها بين غير المرتبطين بالمؤسسات الرسمية للمشاركة السياسية، فعندمـا سـألنا عينـة قومية من المصريين حول أفضل نظام حكم للبلاد، تبين لنا أن الاتجاهات الديمقراطيـة أكثر انتشارا بين أعضاء الأحزاب السياسية أكثر منها بين غير أعضاء الأحزاب، وهـو نفس الاتجاه الذي وجدناه بين المشاركين بالتصويت في انتخابات مجلس الشعب التي أجريت عام ١٩٩٥ وغير المصوتين في تلك الانتخابات.



أجريت هذه الدراسة بمعرفة مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية عام ١٩٩٨.



أجريت هذه الدراسة بمعرفة مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية عام ١٩٩٨.

أما الفئة الثانية من المشاركين السياسيين فإننا فلا نجدها في المؤسسات الرسمية للمشاركة السياسية، وإنما نجدها منتشرة في فضاء يتكون من العشرات من المؤسسات التي تتفاوت طبيعتها، حيث يغلب على بعضها الطابع الإعلامي، بينما يغلب على بعضها الآخر طابع الجمعيات الأهلية والكيانات ذات الطبيعة الدينية، بالإضافة إلى العديد من التجمعات غير الرسمية، التي تتجمع حول بعض الشخصيات العامة من المثقفين، أو حتى في بعض المحلات العامة التي توفر لمرتاديها مناخا ملائما للحوار الثقافي والسياسي، مما يجعلها قوة مؤثرة في صنع المناخ السياسي العام.

وبينما قامت مؤسسة الدولة بدور مهم في توفير بعض هذه المنابر، مثل الصحافة وغيرها، فإن عددا آخر من هذه المنابر قد صنعته عناصر ومجموعات من هذه الفئة بنفسها. وبينما تتميز المنابر التي ساهمت الدولة في تأسيسها بدرجة أعلى من الصفة الرسمية، مما يتيح للدولة درجة أعلى من التأثير عليها، فإن المنابر التي تولت فئة النشطاء السياسيين صنعها بنفسها لا تتمتع سوى بقدر محدود من الصفة الرسمية، ومن ثم لا تتمتع الدولة سوى بقدرة محدودة من القدرة على التأثير عليها.

وتتمتع هذه المنابر وشاغليها بقدرة عالية نسبيا على التأثير في المجال السياسي العام، وخاصة بسبب قدرتهم على تحديد أجندة الحوار السياسي العام، وعلى تحديد ما هو مقبول وما هو غير مقبول من المواقف والاختيارات السياسية. وتنبع هذه القدرة

على التأثير في المجال السياسي العام من القدرة العالية على الوصول إلى منـابر للتأثـير الفكري والإعلامي، وبسبب تركز منابر التأثير الفكـري والإعلامـي في المدن، وخاصـة العاصمة، فإن ظاهرة الكفاحية السياسية خارج مؤسسات المشاركة السياسـية الرسميـة هي ظاهرة حضرية، في المقام الأول. وتتنوع الاتجاهات الإيديولوجيـة لهـذه الفئـة مـن المشاركين السياسيين، ويمثل مؤيدو جماعـات الإسـلام السياسـي النسبة الأكـبر بـين هؤلاء، وهم يمثلون تيـار سياسـي عريـض وذو نفوذ واسـع، ويعتمـد في وجـوده علـى الشـبكة المنتشـرة مـن دور العبـادة، بالإضافـة إلى عـدد كبـير مـن الجمعيـات الأهليـة والتجمعات التي ليس لها صفة قانونية واضحة*. وبخلاف ذلك توجد تيارات علمانية يسارية وقومية يتركز نفوذها في مؤسسات ذات صفة ثقافية وسياسية متنوعة.

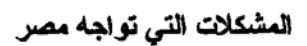
ولسوء الحظ فإن دراسة مسحية تستهدف التعرف الدقيـق علـى آراء فئـة النشـطاء السياسيين خارج المؤسسات الرسمية للمشاركة السياسية لم يتم إجرائها بعـد. غـير أن ذلك لا يجعل تحليل الاتجاهات المميزة لهؤلاء أمرا مستحيلا تماما. فهؤلاء هـم القـوام الرئيسي لفئة منتجي ومستهلكي الثقافة في مصر. ومن ثم فإن تحليـل السـمات المـميزة للحياة الثقافية المصرية، وخاصـة في مكونـها المتعلـق بالسياسـة، يمكـن أن تسـاعد في التعرف على الاتجاهـات السـائدة لـدى أفـراد هـذه الفئـة. وقـد يكـون التعـرف علـى الاتجاهات السائدة في أوساط الإعلاميين والأكـاديميين طريقـا غـير مباشـر في التعـرف على اتجاهات هذه الفئة، بالنظر لما يُعتقد من دور كبير تلعبه هاتان الفئتان في تكويـن جماعات المشاركة من خارج مؤسسات المشاركة السياسية الرسمية.

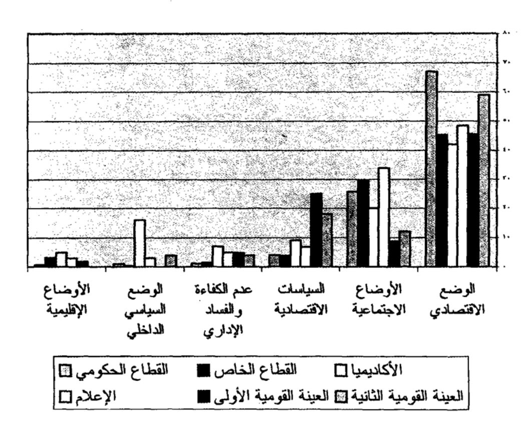
ومن أهم ما يميز الحياة الثقافية المصرية سيادة نزعـات إيديولوجيـة قويـة يتعـامل أصحابها مع السياسة ليس كنشاط إنساني يستهدف إدارة النزاعات وأسباب التنـافس بين مكونات المجتمع، بحيث يصبح وضـع كـل المجتمـع نتيجـة للعمليـة السياسـية أفضل مما كان عليه قبلها، ولكـن السياسـة لـدى التيـارات الإيديولوجيـة هـي نشـاط يهدف إلى تحقيق غايات كبرى لعمليات تاريخية طويلة الأمد.

وبرغم قدرة هذه الفئة العالية على تحديـد أجنـدة الحـوار العـام، حتـى أن هنـاك اتجاه عام لاعتبار الاتجاهات السـائدة في أوسـاط هـذه الفئـة تجـاه القضايـا المختلفـة تعبيرا عن الرأي العام، إلا أن الحقيقة تختلف عن ذلـك إلى حـد ليـس بقليـل، ففـي دراسة أجريت بمعرفـة مركـز الدراسـات السياسـية والاسـتراتيجية في الفـترة ٢٠٠٠–

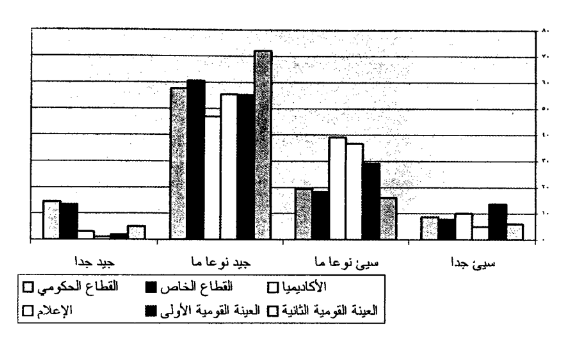
* التيار الإسلامي هو ظاهرة أكبر بكثير مما جرى تناوله في هذا الفصل، وهو يستحق دراسات خاصة به، ولكن لم يكن من الممكن تجاهل هذه الإشارة المحدودة له ضمن هذا الإطار الإجمالي.

٢٠٠١، ألقيت مجموعة مـن الأسئلة علـى عينتـين ممثلتـين للشـعب المصـري وأربـع عينـات نوعيـة مـن الأكـاديميين والعـاملين في مجـالات الصحافـة والإعـلام، ورجـال الأعمال وكبار موظفي الدولة في القطاعين الحكومي والعام تبين وجود فجوة كبيرة بـين اتجاهات المجموعات المختلفة، وكانت الفجـوة الأكـبر في أغلـب الحـالات هـي تلـك القائمة بين الجمهور الواسع من ناحية والإعلاميين والأكاديميين مـن ناحيـة أخـرى، كما توضح الأشكال التالية.

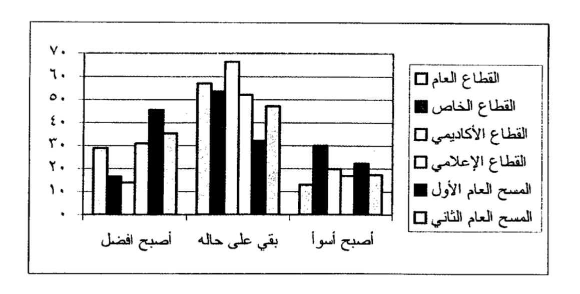




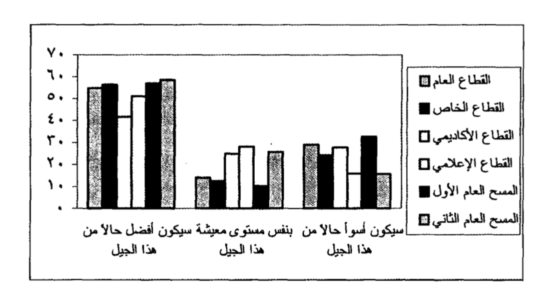
الاتجاهات نحو الوضع الاقتصادي الراهن



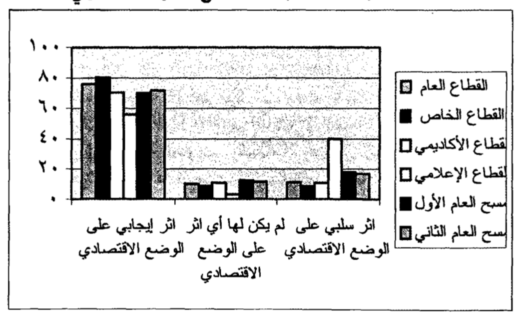
الوضع الاقتصادي الراهن مقارنة بما كان عليه قبل ١٢ شهرا



الاتجاهات تجاه ظروف حياة الجيل القادم



اتجاهات المصريين تجاه أثر الاتفاقات مع صندوق النقد الدولي



وتبين البيانات السابقة أن الاتجاهات السائدة في أوساط فئة المشاركين من خارج المؤسسات السياسية الرسمية للمشاركة، يغلب عليها ميول سلبية وتشاؤمية تميل للتركيز على المخاطر والتهديدات أكثر منها على الفرص والمكاسب المحتملة، فالخطاب السائد في الحياة الثقافية المصرية هو ذلك الخطاب الذي يقوم بدور النذير أكثر من قيامه بدور البشير. ويمكن ملاحظة ذلك في الدرجة العالية للاختلاف بين انتشار الاتجاهات الإيجابية والسلبية في أوساط الجمهور الواسع من ناحية وبعض المجموعات التي تشغل الساحة الثقافية.

ويترتب على هذا النوع من الثقافة السياسية تصور محدد لدى هؤلاء للوظيفة السياسية التي يتعين عليهم القيام بها، وهي وظيفة الاحتجاج من أجل منع المزيد من التدهور، وليس وظيفة المبادرة للتغيير نحو عالم أفضل، ومن ثم فإنه بينما يتمتع هؤلاء بقدرة لا يمكن التقليل من شأنها لممارسة حق النقض ضد سياسات معينة لا يرونها مناسبة، فإن قدرتهم على اقتراح سياسات بديلة والترويج لها ليست بنفس القدر من الأهمية. ولعل ذلك مبررا بالنسبة لأمة تعرضت أحلامها السياسية والتنموية الكبرى لإحباطات متتالية خلال العقود الماضية، غير أن ذلك يوضح المدى الذي وصلت إليه الحالة الثقافية العامة في الإخفاق في تجاوز أثر الخبرة الماضية نحو الآفاق الرحبة لمستقبل أفضل.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الحياة الثقافية المصرية تتسم بدرجة عالية من التركيز على الهموم والتحديات الخارجية، أكثر منها على أوجه الإخفاق والمشكلات الداخلية، حتى أن تعريف السياسة لدى الكثير من الفاعلين في المجال السياسي غير الرسمي كاد ينحصر في السياسة الخارجية وقضاياها، وهو أمر يمكن ملاحظته في حجم صفحات الجرائد وغيرها من المطبوعات المكرسة لقضايا السياسة الخارجية. فالتشاؤم والإحساس بالخطر والتهديد خاصة الخارجي هي من أهم ملامح الثقافة السياسية لفئة النشطاء خارج مؤسسات المشاركة الرسمية، الأمر الذي لا يجعل من هذه الفئة قادرة على التحول إلى قطب جاذب قادر على إخراج الأغلبية من المصريين من حالة اللامبالاة العميقة تجاه المجال العام.

ثالثا : الثقافة السياسية للجمهور الواسع

النظام الفرعي الثالث للثقافة السياسية الذي يجري تناوله في هذا الفصل هو الثقافة السياسية للقطاع الأوسع من الجمهور. ولعل التدين هو أهم ما يميز نمط القيم السائد في أوساط عموم المصريين، وهو الأمر الذي اتفق عليه أغلب المؤرخين والمتابعين للشؤون المصرية. وقد أكدت الدراسات الميدانية صحة هذه الملاحظة، ففي دراسة أجريت في مطلع التسعينيات تبين حرص المصريين العالي على أداء الفرائض الدينية: ٨٨٪ للصوم، ٨٤,٢٪ للصلاة، ٦١,٦٪ للزكاة. كما أكد ٤٧,٤٪ من أفراد العينة التي اعتمدت عليها هذه الدراسة أنهم يلجأون لاستشارة رجال الدين في كل صغيرة وكبيرة من شؤون حياتهم، وهو السلوك الذي رفضه ٢٣٪ فقط من أفراد العينة[٩].

عير أن تدين المصريين هو ظاهرة تنتمي إلى المجال الخاص لا تنقل تلقائيا إلى المجال العام. فعند سؤال نفس العينة السابقة عن أهم الصفات الشخصية التي يفضلون أن يجدوها في في أصدقائهم، جاء التدين والأخلاق في المرتبة الأولى بنسبة ٦٦,٢٪، وهو ما يشير إلى المصريين يميلون في مجال الحياة الخاصة للمطابقة بين التدين والأخلاق، وأن الأخلاق الدينية هي الشكل الأهم من الأخلاق لديهم. غير أن درجة عالية من التمييز بين التدين والأخلاق عندما يتحرك المصريون بعيدا عن المجال الخاص في اتجاه المجال العام، فعند سؤال أفراد نفس العينة عن المعايير التي يعتمدون عليها في تقييم الآخرين، جاءت الأخلاق في المرتبة الأولى بنسبة ٥٦٪، بينما جاء التدين في المرتبة الثالثة بنسبة ٩,٨٪ فقط[١٠].

أيضا، فإن عموم المصريين لا يميلون إلى نقل تدينهم بشكل تلقائي إلى المجال السياسي العام، فعندما وجه السؤال لعينة ممثلة من المصريين حول التيار الإيديولوجي الأكثر تعبيرا عنهم، جاء التيار المطالب بالمزيد من الاعتماد على الدين في الحياة العامة في المرتبة الثانية بنسبة ٣٤,١٪، تاليا للتيار المطالب بتحقيق العدالة الاجتماعية ومحاربة الفقر، والذي اختاره ٤٦,٤٪ من أفراد العينة، كما يبين الجدول التالي.

مستويات تأييد الاتجاهات الإيديولوجية المختلفة

الاتجاه الإيديولوجي	نسبة التأييد
اتجاه إيديولوجي يركز على محاربة الفقر	٤٦,٤
اتجاه إيديولوجي يركز على الدين	٣٤,١
اتجاه إيديولوجي يركز على الحرية	١٦,٧

تم إجراء هذه الدراسة في مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية عام ٢٠٠٠.

ومن بين السمات الأكثر تتميزا للجمهور الواسع في مصر هي ضعف الاهتمام بالسياسة، الأمر الذي سبق إيضاحه فيما قبل. وتظهر الدرجة المحدودة لتسييس الجمهور الواسع من المصريين بالإضافة إلى ذلك في مؤشرات كثيرة، مثل المعايير التي يستخدمها هؤلاء في الاختيار بين المرشحين المختلفين في الانتخابات، والموضحة في الجدول التالي، والذي يتبين منه أن قدرة المرشح على تقديم الخدمات للناخبين هي المعيار الأساسي للاختيار بين المرشحين بنسبة ٦٤,٢٪، أما الاختيار على أساس سياسي، سواء كان على أساس برنامج المرشح أو انتمائه لحزب الحكومة أو حزب معارض، فإن نسبة الآخذين بمثل هذه المعايير السياسية لم تزد عن ٩,٣٪ من إجمالي المواطنين.

معايير التصويت للمرشحين الأفراد

معيار الاختيار	نسبة التأييد (%)
مرشح له سمعة طيبة	٢١,٨
مرشح له برنامج جيد	٥,٨
أحد الأقارب أو المعارف	٢,٨
مرشح قادر على تقديم الخدمات	٦٤,٢
مرشح الحكومة	٤,٨
مرشح المعارضة	٠,٣
مرشح مستقل	٠,٤

أجريت هذه الدارسة في مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية عام ٢٠٠٠.

غير أنه لا تجب المبالغة كثيرا في مغزى ضعف اهتمام الجمهور المصري بالحياة السياسية، فمن بين الاستنتاجات القليلة التي يجمع عليها علماء السياسة المعاصرين يقف ضعف الاهتمام السياسي للجمهور في مكانة بارزة[١١]، وبالتالي فإن المواطن المصري

ليس بدعة غريبة في هذا الشأن. وتبين دراسات الثقافة السياسية في المجتمعات الأخرى أيضا أن القطاع الواسع من الجمهور يمكن له أن يظهر قدرا عاليا من الحماسة والاهتمام بالسياسة في ظروف الصعوبات الاقتصادية"[١٢] أوالتحديات الخارجية"[١٣]، وهو نفس النمط الذي يلاحظه أغلب المراقبون للرأي العام المصري حتى بالرغم من عدم القيام بدراسات استطلاعية تؤكده.

وربما تكمن المشكلة في تكوين الثقافة السياسية للجمهور الواسع من المصريين ليس في فقدان الاهتمام بالسياسة بالذات، وإنما في فقدان الاهتمام، بالمجال العام كلية، سواء كان ذلك في مكونه السياسي أم في مكوناته الأخرى. ففي المجتمعات الصحية ينصرف الناس عن السياسية ولكنهم لا ينصرفون عن المجال العام، باعتباره ساحة الوجود والعيش المشترك. وفي مجتمعات أخرى فإن الانصراف عن السياسية يكون نتيجة للثقة في أن آخرين يشغلون ساحاتها بدرجة من الكفاءة تكفي لأداء الغرض، الأمر الذي يتيح للآخرين الاهتمام بمجالات أخرى تقع ضمن المجال العام، الأمر الذي ينعكس في ارتفاع معدلات المشاركة في أنشطة تطوعية متنوعة. أما في المجتمع المصري فإن الانصراف عن السياسة يرتبط بالانصراف عن مجالات العمل العام المختلفة. وهو ما يوضحه الجدول التالي الذي يبين نسب العضوية في منظمات غير سياسية مختلفة، وربما يكون الرقم الدال في هذا الجدول هو نسبة المنتسبين إلى جمعيات أهلية، والتي لا تزيد عن ١,٨٪، أما نسبة أعضاء النقابات المهنية والعمالية العالية نسبيا، فإنها تعكس الوضع القانوني الذي يجعل عضوية هذه المنظمات إجباريا لفئات معينة، أكثر من كونها نتيجة لاهتمام أصيل بالعمل النقابي، كما أنها قد تكون نتيجة لتحول النقابات المصرية إلى أدوات للمنافع المباشرة، من الإسكان إلى التأمين الطبي والسياحة الدينية.

المنتسبين لتنظيمات عامة غير سياسية في مصر

	جمعية أهلية	نقابة مهنية أو عمالية	اتحاد تخصصي
نعم	%١,٨٠	%١٢,٥٠	%٠,٩٠
لا	%٩٨,٢٠	%٨٧,٥٠	%٩٩,١٠

أجريت هذه الدراسة بمعرفة مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية عام ٢٠٠٢.

وتبين هذه المعدلات المنخفضة من الاهتمام بالمجال العام أن هناك نوع من مشكلة الثقة بين المواطن المصري والمجال العام الذي يعيش فيه، وأن مشكلة ضعف مستويات

المشاركة السياسية هي أعمق بكثير من مجرد انخفاض مستويات العضوية في الأحـزاب السياسية أو التصويت في الانتخابات التي يكثر الحديث عنها هذه الأيـام. فانخفـاض مسـتويات الاهتمـام بالمجـال العـام هـي امتـداد لظـاهرة عميقـة الجـذور في المجتمـع المصري، وهو الظاهرة المتعلقة بضعف مستويات الثقة المتبادلة بـين المصريـين. فعندمـا وجه السؤال لعينة من الأفراد عما إذا كـان لهـم أن يطمئنـوا إلى كـل النـاس، أجـاب ٥٨٪ منهم بأنه على المرء ألا يطمئن لكل الناس، بـل أن ٣٢٪ منـهم أجـابوا بأنـهم لا يطمئنون إلى أي فرد كان. وقد لاحظت هذه الدراسة أن درجة ثقة المصريين بـالآخرين تقل كلما انتقلوا من المجال الخاص الضيق إلى المجـالات الأبعـد عـن الفـرد ومحيطـه العائلي الضيق. فبينما بلغت نسبة الاطمئنان إلى الأقارب ٦١,١٪، فإن نسبة الاطمئنان إلى زملاء العمل لم تتجاوز ١,٣٪، وهو ما يوضحه الجدول التالي.

الثقة المتبادلة بين الأفراد

الأقارب	%٦١,١
الأصدقاء	%٢٧,١
أهل البلدة	%٥,٨
الزملاء	%١,٣

أحمد زايد، بعض خصائص الشخصية القومية المصريـة بـين الافتراضـات النظريـة والواقـع الإمـبريقي. في لويـس كـامل مليكـة (محـرر)، الكتـاب السـنوي لعلـم النفـس الاجتماعي، المجلد السادس(القـاهرة: الهيئـة المصريـة العامـة للكتـاب، ١٩٩٤) ص ١٩١.

وتبدو القيم السياسية للجمهور الواسع مـن المصريـين واقعـة تحـت وطـأة الظـروف الاقتصادية التي تمر بها البلاد، والتي تجعل للقيـم المرتبطـة بالبقـاء المـادي واسـتمرار الحياة أولوية عالية لدى القسم الأغلب من المصريين، ويمكن ملاحظة ذلك في الجـدول التالي، والذي يتضح منها ميل المصريين الشـديد للـتركيز علـى المشـكلات الاقتصاديـة والاجتماعية، والأولوية المحدودة التي يعطونها للمشكلات المتعلقة بالمجال السياسي، مثل مشكلات الإدارة الحكومية والفسـاد. والإصـلاح السياسـي. وقـد يكـون الانشـغال الشديد بتوفير متطلبات الحياة اليومية، وخاصة عند اقترانه بضعف الاهتمام بالمجـال العام وانخفاض الثقة المتبادلة بين أفراد المجتمع سببا إضافيا للانصراف عن السياسـة والمجال العام كلية.

مشكلات المجتمع المصري

ارتفاع الأسعار	%٢٠,١٠
البطالة	%٤٨,٠٠
انخفاض الدخل	%٨,٤٠
التعليم والدروس الخصوصية	%١,٦٠
مشكلات التصدير والاستيراد	%٢,١٠
مضار التحرير الاقتصادي	%٠,٩٠
مشكلات البنية التحتية	%١,١٠
مشكلة سعر الصرف	%١,٥٠
انخفاض مستوى الكفاءة الإنتاجية	%٠,٩٠
الرعاية الصحية	%٠,٨٠
النظام الضريبي والجمارك	%٠,٥٠
أزمة الركود والسيولة	%٢,٦٠
المشكلة السكانية	%٣,٢٠
الفساد	%٠,٨٠
أزمة السكن	%٢,٦٠
سوء نظام الإدارة الحكومية	%٠,٦٠
مشكلات القطاع الزراعي	%١,٣٠
التأمينات والمعاشات	%٠,٢٠
الإصلاح السياسي	%٠,١٠
مشكلات السياسة الخارجية	%٠,١٠
توفير وتحسين الخدمات الحكومية	%٠,٢٠
مشكلات اقتصادية متنوعة	%٠,٣٠
مشكلات أخرى	%١,٩٠

أجريت هذه الدراسة بمعرفة مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية عام ٢٠٠٢

وبرغم الانصراف عن المجال العام، فإن المواطن المصري لديه ميول ديمقراطية يمكن اعتبارها عالية، الأمر الذي يمكن ملاحظته في تفضيله لنظام الحكم الديمقراطي، كما تم عرضه سابقا. الأمر الذي يمكن منه أن نستنتج استعداد المواطن المصري للتفاعل بإيجابية مع عملية إصلاح سياسي تتيح الفرصة لتفعيل مؤسسات المشاركة والتمثيل السياسي. غير أن الإصلاح السياسي وحده يصعب أن يكون كافيا لرفع مستويات المشاركة السياسية للمستوى الذي يتمناه الكثيرون منا، فمن المهم أيضا، وربما كان الأكثر أهمية، التعامل مع مشكلة انخفاض مستويات الثقة المتبادلة في المجتمع، والتي تمثل عائقا أمام الاهتمام بالمجال العام، كما تمثل عائقا أمام تطوير مستويات الأداء العام بصفة عامة.

الهوامش :

- Gabriel Almond and G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politics: System, Process, and Policy, ٢nd edition, Boston: Little Brown and Company, ١٩٧٨, p. ٢٥.

٢- وبالطبع، فإنه من الممكن إثارة التساؤل حول علاقة السببية المقترحة هنا، وما إذا كان الموقع من المجال السياسي يحدد نمط الثقافة السياسية للأفراد، فالفرضية العكسية النقيضة لذلك، والقائلة بأن الثقافة السياسية للأفراد هي التي تحدد موقعهم من النظام السياسي، لا تقل وجاهة عن الفرضية المتضمنة هنا. وطبقا لهذه الفرضية البديلة فإن الأفراد الذين يحملون نمطا معينا للثقافة السياسية يختارون لأنفسهم، بأثر من هذه الثقافة، موقعهم من المجال السياسي. وفي الحقيقة فإن قد يكون من الصعب حسم هذا الخلاف في حدود ما هو متاح من معرفة عملية، غير أن هذه المناقشة تبين مدى الصعوبة التي تكتنف محاولات البحث عن علاقة سببية بين الظواهر الاجتماعية والسياسية. فعلاقة السببية قد تكون في هذا الاتجاه أو ذاك، كما أن الظاهرتين اللتين يفترض وجود علاقة بينهما قد يكونا كليهما أو إحداهما نتيجة لظاهرة ثالثة لم يدخلها الباحث في التحليل، كأن تكون الثقافة السياسية والموقف/الموقع من النظام السياسي نتيجة للأنماط المختلفة للتنشئة السياسية. وكمخرج مؤقت من هذه المعضلة فإنه ربما يكون من الكافي الحديث عن وجود علاقة ارتباط بين ظاهرتي الثقافة السياسية والموقع من المجال السياسي، وقد يكون هذا مفيدا في حد ذاته عند المستوى الراهن من التحليل وفهم السلوك السياسي في المجتمع المصري.

٣- نزية نصيف الأيوبي، تطور النظام السياسي والإداري في مصر ١٩٥٢-١٩٧٧، في سعد الدين إبراهيم (محرر)، مصر في ربع قرن ١٩٥٢-١٩٧٧: دراسات في التنمية والتغير الاجتماعي، بيروت: معهد الإنماء العربي، ١٩٨١، ص ٥٨.

M. Rodinson, "The Political Sysytem", in P.J. Vatikiotis (ed.), Egypt Since the Revolution (London: Allen, ١٩٦٨), pp. ١٠٠-١٠٤. ورد في نزيه نصيف الأيوبي، المرجع السابق، ص ٦٧.

٥- مايسة الجمل، النخبة السياسية في مصر: دراسة حالة للنخبة الوزارية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٣) ص ٢٨.

L. Binder, "Egypt: The Integrative Revolution", in L.W. Pye and S. Verba (eds.), Political Culture and Political Development (Princeton N.J.: Princeton University Press, ١٩٦٥), p. ٤٠٢. ورد في في نزيه نصيف الأيوبي، المرجع السابق، ص ٦٨.

٧- عادل حمودة، تهريب سلاح في باخرة الرئيس، الأهرام، ١٥ فبراير ٢٠٠٣.

٨- راجع الفصل الذي كتبه أحمد ناجي وصبحي عسيلة في هذا الكتاب بعنوان "المشاركة السياسية والرأي العام في مصر"، ص ص ٢٠٩ .

٩- أحمد زايد، بعض خصائص الشخصية القومية المصرية بين الافتراضات النظرية والواقع الإمبريقي. في لويس كامل مليكة (محرر)، الكتاب السنوي لعلم النفس الاجتماعي، المجلد السادس(القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٤) ص ١٩٤.

١٠- أحمد زايد، المرجع السابق، ص ١٩٠.

Henry E. Brady, Contributions of Survey Research to Political Science, Political Science and Politics, March ٢٠٠٠.

Douglas Hibbs, Douglas Rivers and Nicholas Vasilatos, The Dynamics of Political Support for American Presidents among Occupational and Partisan Groups, American Journal of Political Science, May ١٩٨٢.

Edward N. Muller, Aggressive Political Participation, Princeton: Princeton University Press, ١٩٧٩.

الفصل الثالث

دور البرلمان في عملية التطور الديمقراطي

أحمد منيسى

تعد السلطة التشريعية سواء أطلق عليها برلمان، أو مجلس الشعب، أو الحمعية الوطنية ...الخ — احدى السلطات العامة الثلاث فى أى دولة اضافة إلى السلطتين التنفيذية والقضائية . وهذه السلطات هى جزء من النظام السياسى للدولة، الذى يشمل بالإضافة إلى هذه المؤسسات الرسمية مؤسسات غير رسمية مثل الأحزاب وجماعات المصالح . وكل نظام سياسى يعمل فى اطار بيئة معينة تشكل السياق المجتمعى له بمفرداته السياسية والاقتصادية والثقافية والإجتماعية . وفى الوقت الذى تمنح فيه هذه البيئة فرصا لتطوير آليات عمل هذا النظام، فإنها قد تفرض عليه قيودا تحول دون حدوث هذا التطوير .

وقد استقر فى الأدب السياسى مبدأ ضرورة الفصل بين هذه السلطات الثلاث كى يتمكن النظام السياسى من العمل بالتوازن المطلوب، على النحو الذى يكفل له أداء المهام المنوطة به بشكل صحيح يضمن نموه وارتقاءه إلى مراتب أعلى . وتعود الأصول النظرية ([1]) لهذا المبدأ إلى المفكر مونتسيكيو من خلال كتابه الشهير" روح القوانين " الذى نشر عام ١٧٤٨ وإن كان قد سبقه فى هذا الإطار جون لوك . ولكن مونتسكيو قد بلور العناصر التى عرض لها لوك وأبرزها فى شكل فقهى كامل التكوين . أما من الناحية العملية فيعود تطبيق هذا المبدأ إلى القرن السابع عشر فى انجلترا من خلال دستور كرومويل.

ويختلف نمط تشكيل السلطة التشريعية من دولة إلى أخرى، حيث أن هناك دولا تتشكل فيها هذه السلطة من مجلسين كما هو الحال على سبيل المثال فى الولايات المتحدة (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) وفى بريطانيا (مجلس العموم ومجلس اللوردات) . وثمة مجموعة من الدول العربية تعمل وفقا لنظام المجلسين مثل مصر والملكة المغربية والأردن والبحرين . وفى دول أخرى تتكون السلطة التشريعية من مجلس واحد، كما هو الحال فى فرنسا، وكما هو الحال فى تونس على المستوى العربى . والحالة الأولى لتشكيل السلطة التشريعية يطلق عليها فى الفقه القانونى حالة الإزدواج البرلمانى . وقد ظهرت فكرة المجلسين أساسا فى انجلترا، ومنها انتقلت إلى العديد من دول العالم . وثمة أسباب تبرر العمل بنظام المجلسين منها ([2]) :

١ – أن هذا النظام ضرورى للدول الفيدرالية لأنه لابد أن يكون هناك مجلسان : مجلس أعلى يمثل الولايات ويعكس النزعة الاستقلالية لها ومجلس أدنى يمثل شعب الاتحاد فى مجموعه .

٢ – كما أن نظام المجلسين يمنع تعسف واستبداد السلطة التشريعية إذا اقتصرت عملية سن القوانين وإصدارها على مجلس واحد ، بالإضافة إلى أنه يساعد على رفع كفاءة المجالس النيابية حيث يتيح الفرصة لإدخال عناصر ذات كفاءة عالية قد تكون عزفت عن دخول الإنتخابات أو خاضت المعركة الإنتخابية ولم تنجح ،

٣ – وأخير فإن نظام المجلسين يساهم فى تخفيف حدة الخلاف بين بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، بحيث إذا حدث خلاف بين الحكومة وأحد المجلسين ، فإن المجلس الثانى يمكنه القيام بالتوفيق بينهما ومنع تفاقم الأزمة .

أما عن فكرة الإزدواج البرلمانى فى الدول البسيطة ، فإن هناك اتجاهين فى هذا الإطار : الأول يعارض هذه الفكرة على اعتبار أن هذا النوع من الدول يقوم على مبدأ وحدة السلطة التشريعية باعتبار ذلك نتيجة منطقية لمبدأ وحدة سيادة الشعب والذى لا يقبل التجزئة ويستنكر أنصار هذا الإتجاه أن يجزأ الشعب إلى مجلسين فى التعبير عن رأيه الواحد وإرادته الموحدة ، أما الإتجاه الثانى ، فيؤيد العمل بنطام المجلسين، لإنه يؤدى إلى رفع كفاءة العملية التشريعية ويتوافق أكث مع المبادئ الديمقراطية .

والآلية المعهودة فى تشكيل السلطة التشريعية المكونة من نظام المجلسين ، هى أن يكون المجلس الأعلى بالكامل عن طريق التعيين أو يجمع بين التعيين والإنتخاب ، أما المجلس الأدنى فيكون عن طريق الإنتخاب ، ولذلك يكون الأكثر تعبيرا عن الشعب ، وعادة ما تكون له الغلبة فى العملية التشريعية .

وتختلف درجة ثقل السلطة التشريعية فى النظام السياسى من دولة إلى أخرى ، وذلك تبعا لشكل الحكومة القائمة فى هذه الدولة أو تلك . ودرجة الثقل مقصود بها قوة السلطة التشريعية قياسا إلى السلطة التنفيذية ، ففى النظام الرئاسى الذى يقوم على مبدأ الفصل الجامد بين السلطات ، يكون لكل من السلطتين نفس القدر من القوة . أما فى النظام البرلمانى القائم على الفصل المرن بين السلطتين فتكون الغلبة للسلطة التشريعية التى تشكل فى هذه الحالة مركز الثقل فى النظام السياسى ، وفى نظام الجمعية الوطنية الذى تتداخل فيه السلطتان ، تكون الهيمنة للسلطة التشريعية.

لكن فى جميع الأحوال ، فإن السلطة التشريعية تلعب دورا كبيرا فى عملية التحول الديمقراطى ، وذلك بالنظر إلى الدور الذى تقوم به فى إطار النظام السياسى ، حيث تضطلع – بالإضافة إلى دورها التقليدى المتمثل فى عمليتى التشريع والرقابة – بالعديد من الأدوار التى تثرى هذه العملية ، ومن هذه الأدوار([٣]) :

١ – تلعب السلطة التشريعية دورا كبيرا فى عملية التنشئة السياسية وتعلم كيفية ممارسة الديمقراطية ، من خلال المناقشات الحرة التى تجرى بداخلها ويطلع عليها المواطنون عبر وسائل الإعلام المسموعة او المرئية أو المقروءة .

٢ – المساهمة فى تعزيز القدرة المؤسسية للأحزاب السياسية ، التى تتنافس فيما بينها للحصول على أكبر تمثيل نيابى لها ، الأمر الذى يحتم عليها تطوير أدائها على النحو الذى يمكنها من تحقيق هذا الهدف . ومن ناحية أخرى فإن تقاليد الممارسة البرلمانية تكرس فكرة الحزب كمؤسسة سياسية .

٣ – بالإضافة إلى ذلك ، فإنه ومن خلال وظيفة التشريع التى تقوم بها السلطة التشريعية ، فإنها تستطيع تدعيم وإثراء عملية التحول الديمقراطى ، وذلك من خلال إقرار القوانين التى تدعم عملية الانفتاح السياسى ، وإلغاء تلك التى تعرقل تحقيق هذا الهدف .

٤ – على صعيد أخر فإنه ومن خلال الوظيفة الرقابية التى تمارسها السلطة التشريعية على الحكومة ، فإنها تمنع تسلط هذه الأخيرة ، على النحو الذى يكرس مناخ التعددية ويرسى مبدأ سيادة القانون .

٥ – من ناحية ثانية ، فإن السلطة التشريعية تلعب دورا كبيرا فى إمداد الدوائر الانتخابية بالخدمات من خلال خدمة النواب لأهالى الدائرة التى قامت بانتخابهم ، ومن خلال هذه المهمة تقوم السلطة التشريعية بمعالجة القصور القائم فى الأحزاب السياسية وجماعات المصالح ، والتى تعتبر قنوات التواصل بين الدولة والمجتمع

٦ – وأخيرا ، فإن السلطة التشريعية تقوم بوظيفة حيوية ، وهى ضبط وإدارة الصراع فى المجتمع ، من خلال ما توفره من آليات سلمية لهذا الغرض .

بيد أن هذه المهام لا يمكن أن تقوم بها السلطة التشريعية إلا فى ظل نظام ديمقراطى ، ويؤثر نمط التطور الديمقراطى الذى تتبعه الدولة على حدود الدور الذى يمكن أن تقوم به السلطة التشريعية فى دعم هذه العملية . وبعبارة أكثر تفصيلا فإنه

ليس بمقدور أى سلطة تشريعية تدعيم عملية التطور الديمقراطى أو إثرائها حيث تظل هذه القدرة مرهونة بمدى وصول تلك العملية إلى مرحلة بعينها تؤكد على تعزيز دور المؤسسات السياسية بمختلف أشكالها وأنواعها . وفى هذا الإطار يرى البعض أن هناك أربع مراحل لعملية التطور الديمقراطى([٤]):

١- المرحلة الأولى : تبدأ عندما تعلن النخبة الحاكمة قواعد وأسسا جديدة للعبة السياسية، ويدفع النخبة إلى ذلك التزايد الواضح للسخط المدنى على أداء النظام بسبب انعدام أو محدودية المشاركة السياسية ، ويطلق على هذه المرحلة مرحلة الميثاق.

٢- المرحلة الثانية : ويطلق عليها مرحلة الحوار القومى، وفيها تتبنى الحكومات مبدأ الحوارات القومية للحصول على التأييد لسياسات غير مقبولة شعبيا . والعامل الحيوى هنا، هو الحاجة إلى إلى توسيع التأييد الجماهيرى لبرامج وسياسات لها أضرار معنية، أو لإجراءات أمنية طارئة . وتحاول المعارضة المعتدلة من جانبها مقايضة تأييدها لمثل هذه السياسات بإجراء إصلاح سياسى ، كذلك يمكن للحوارات أن تبدأ كنتيجة محتملة لمجابهة تغيرات جوهرية وشاملة حدثت فى المجتمع .

٣- المرحلة الثالثة : وفيها يتم التأكيد على سلطة المجلس التشريعى بما يمكنها من أداء وظائفها بفعالية أكبر ، وفى هذه المرحلة فإن المؤسسات المنتخبة تحاول التأثير فى السلطة التنفيذية .

٤- المرحلة الرابعة : وهى مرحلة الديمقراطية المستدامة ، ولم تصل أى دولة عربية إليها ، وتتميز هذه المرحلة بعدة سمات منها : الاتفاق الواسع بين كافة المشاركين فى العملية السياسية على مجموعة القواعد التى تحكم هذه العملية ، وعلى حياد واستقلالية كافة مؤسسات النظام السياسى، والتوافق على الإجراءات الملائمة للحل السلمى للقضايا محل الخلاف، وتوفر كافة الضمانات اللازمة لتوسيع ونزاهة دخول المجلس التشريعى، وجميع الأجهزة التمثيلية الأخرى .

وبالتخصيص على الحالة المصرية، فإن السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشعب وفقا لما قرره الدستور الدائم الصادر عام ١٩٧١ الذى تم تعديله عدة مرات كان منها التعديل الذى نص على إنشاء مجلس الشورى عام ١٩٧٩ ، والذى أوكل إليه الدستور بعض المهام ذات الصفة التشريعية التى قد تجعل منه مجلسا ثانيا ، كما هو الحال فى الدول التى تتشكل فيها السلطة التشريعية من مجلسين .

أما فيما يخص قضية التطور الديمقراطى فى مصر ، فقد بدأت مصر هذا التحول منذ منتصف السبعينيات ، حين أعلن عن بدء العمل بنظام التعددية السياسية ، وصدر قانون الأحزاب السياسية فى العام ١٩٧٧. ولكن وبعد مرور حوالى ربع قرن على انطلاق هذه العملية ، فإنها ما تزال تعانى عقبات كثيرة تحول دون تطورها إلى مراحل أكثر تقدما.

ووفقا للتقسيم السابق لمراحل عملية التطور الديمقراطى، فإن مصر تقبع حاليا فى المرحلة الثانية، وهى مرحلة الحوار القومى ، فقد قايضت المعارضة المعتدلة تأييدها للإجراءات الأمنية التى رأتها الحكومة ضرورية لاحتواء خطر الحركات المتطرفة، مقابل إجراء إصلاح سياسى ، وهو الأمر الذى لم يتحقق حتى الآن بشكل كامل.

وبالنظر إلى ما قد يمثله وجود البرلمان من اقتران ذلك بوجود الديمقراطية من ناحية، وما يمكن أن يقوم به ذلك البرلمان من تدعيم عملية التحول الديمقراطى من ناحية أخرى ، فإن التساؤل حول دور السلطة التشريعية فى عملية التحول الديمقراطى فى مصر يصير جوهريا ، خاصة فى ضوء العقبات الكثيرة التى تواجه هذه العملية ، والتى تفرض ضرورة البحث والاجتهاد فى سبل تذليلها أو حتى الوقوف أولا على أسبابها وماهيتها. وهنا يبرز الحديث عن دور مجلسى الشعب والشورى ، وذلك على ثلاثة مستويات:

١ – ما هو الدور الذى قام به المجلسان فى عملية التحول الديمقراطى : سلبا أو إيجابا ؟

٢ – ما هى المعوقات التى حالت دون تفعيل دورهما فى هذا الإطار ؟

٣ – كيف يمكن تفعيل هذا الدور ؟

والواقع أنه لا يمكن وضع كل من مجلسى الشعب والشورى فى سلة واحدة عند الحديث عن الدور الذى قام به كل منهما فى عملية التحول الديمقراطى أو عند الحديث عن المعوقات التى حالت دون تفعيل دورهما فى هذا الإطار أو عند الحديث كذلك عن كيفية تفعيل دورهما فى هذه العملية ، وذلك بالنظر ليس فقط إلى اختلاف آلية تشكيلهما أو اختصاصاتهما أو طبيعة الدور المنوط بكليهما بشكل عام ، وإنما بالنظر أساسا إلى الفلسفة ذاتها التى أنشئ بمقتضاها مجلس الشورى على النحو الذى سيلى بيانه . ولذلك فسوف نتناول كلا منهما فى جزء منفصل . لكن ذلك لا يعنى

عدم وجود قيود مشتركة يعانى منها المجلسان معا وتفرض تقليص دورهما ، وتنبع هذه القيود من طبيعة البئية التى يعمل فيها النظام السياسى، بما تشمله من أبعاد سياسية واقتصادية وثقافية وإجتماعية . وهو ما سوف نتناوله حالا ، على ان يتم تناول كل مجلس على حده لاحقا.

أولا : محددات دور السلطة التشريعية فى مصر : القيود المنبثقة عن بيئة النظام السياسى

لا يعمل النظام السياسى فى فراغ ، وإنما فى إطار بيئة معينة يوثر فيها ويتأثر بها وكذلك فإن كل نظام سياسى يحكمه إطار قانونى معين ، يمارس تأثيره على آليات عمل النظام . وتشمل هذه البيئة أربعة عناصر أساسية هى : الواقع الجغرافى والميراث التاريخى والتركيب الإقتصادى – الإجتماعى والثقافة السياسية . وثمة تأثير متبادل بين هذه العناصر ، فالواقع الإقتصادى والإجتماعى المتخلف يؤدى غالبا إلى خلق ثقافة سياسية تقليدية .

وقد تدفع هذه البيئة النظام السياسى فى اتجاه الديمقراطية وقد تعرقله . وعلى سبيل المثال فيما يتعلق بعنصر الثقافة السياسية ، فإن أى نظام سياسى (*) بحاجة إلى ثقافة سياسية تغذيه وتحافظ عليه . فالحكم الفردى توائمه ثقافة سياسية تتمحور عناصرها فى الخوف من السلطة والإذعان لها وضعف الميل للمشاركة وفتور الإيمان بكرامة الإنسان وذاتيته وعدم السماح بالمعارضة . وبالمقابل يتطلب الحكم الديمقراطى اخلاقا ديمقراطية ، فلا يمكن للديمقراطية أن تنمو دون إيمان الإنسان بطلاامته وحقوقه ، كذلك لابد للديمقراطية من شعور متبادل بالثقة بين الفاعلين السياسيين . فالنظام الديمقراطى لا يمكن أن يستقر إذا اعتقد أحد الطرفين (الحكومة أو المعارضة) بأن الطرف الأخر يسعى للقضاء عليه . ويتأثر تجنيد القيادات السياسية بالثقافة السياسية السائدة ، ففى بعض الدول تكاد تكون القيادة السياسية حكرا على عائلة معينة أو مجموعة صغيرة ذات وضعية خاصة مذهبية أو دينية أو عرقية أو تعليمية ، وحيث يقدر المجتمع كبر السن ويعلى من شأن الذكور على الإناث ، يغلب أن يجئ لقادة من صفوف المسنين الذكور . وتؤثر الثقافة السياسية كذلك على علاقة الفرد

بالعملية السياسية ، فبعض المجتمعات تتميز بقوة الشعور بأهمية المشاركة، وهنا يتوقع أن يشارك الفرد بفعالية فى الحياة العامة . وفى دول أخرى يتسم الأفراد باللامبالاة ، وفى بعض الأحيان قد يشك الفرد فى العملية السياسية برمتها ويراها أداة لتحقيق مصالح القائمين عليها فقط أو قد يرى النظام السياسى كنظام أبوى يتعهده من المهد إلى اللحد . وفى مثل هذه الأحوال لا ينتظر من الفرد أن يقدم على المشاركة فى الحياة العامة . وبالإضافة إلى كل ذلك فإن استقرار النظام السياسى يعتمد جزئيا على الثقافة السياسية السائدة ، فالتجانس الثقافى والتوافق بين ثقافة النخبة والجماهير يساعدان على الاستقرار ، أما التشرذم الثقافى والاختلاف بين عقلية النخبة وعقلية الجماهير فيمثلان مصدر تهديد لاستقرار النظام السياسى . وفى هذا الإطار يقال بأن أهم عوامل سقوط نظام فيمار الديمقراطى فى ألمانيا وإقامة نظام هتلر الشمولى كان يكمن فى التباين بين ثقافة الشعب وبين المؤسسات والمفاهيم التى طرحها ذلك النظام ، فالثقافة كانت غير ديمقراطية بفعل تسلط عوامل التنشئة السياسية والإجتماعية ، بينما كان الحكم ديمقراطيا بالمعنى الفكرى والمؤسسى .

أما فيما يتعلق بتأثير عنصر التركيب الإقتصادى والإجتماعى (٦)، فإن بنية وطبيعة النظام السياسى تتأثر بأوضاع المجتمع السياسية والإقتصادية ، فالنخب السياسية هى نتاج لهذه الأوضاع ، وبالتالى فإنها تشارك المجتمع أو على الأقل الفئات التى تنحدر منها ما يسود لديها من أفكار ومصالح ، ويعتمد قيام واستمرار النظم التسلطية على تأييد ومساندة القوى الفاعلة والمؤثرة . ومن ناحية أخرى يمكن أن ينشأ حكم تسلطى بسبب تفاقم الصراع الإجتماعى، فالصراعات الطبقية غذت النظم التسلطية فى أمريكا اللاتينية، أما الحكم الديمقراطى فيحتاج إلى وضعية اقتصادية – اجتماعية مواتية تتمثل أهم عناصرها فى وجود قدر يعتد به من الإنجاز الإقتصادى ومرونة البناء الطبقى مع وجود طبقة وسطى كبيرة وتوسع فى التعليم ونضج الوعى السياسى للجماهير . ومن ناحية ثانية فإن احتمال الإستقرار السياسى يزداد فى المجتمع الأكثر تجانسا ، حيث أن التجزئة قد تكون مدعاة للفوضى والعنف الأهلى .

والواقع أن البيئة التى تعمل فيها السلطة التشريعية فى مصر تفرض عليها قيودا معقدة تحول دون تفعيل دورها .فالسياق المجتمعى للنظام السياسى " البيئة " يعج بالعديد من المعوقات ، وعلى سبيل المثال (٧) فإن الثقافة السياسية السائدة حاليا فى

مصر تتسم بأخلاقيات وقيم لا تحث على التطور الديمقراطى ، ولاسيما قيم السمع والطاعة ، وضعف الشعور بالفعالية السياسية ، واللامبالاة ، والتعصب والتطرف ، وغياب روح المبادرة ، وقيم الاغتراب وضعف أو غياب الشعور بالمواطنة المسئولة ، وأسبقية " الأنا " على " النحن " والمصلحة الذاتية على المصلحة العامة ، وقيم المحاباة والمحسوبية والتمييز التعسفى بين المواطنين وقيم الاتباع والعاطفة والتفكير الغيبى والنزوع نحو الماضى مع الاعتقاد بأن السلف خير من الخلف . وتدعم المؤسسات المؤثرة على تكوين نسق القيم، مثل الأسرة والمدرسة ووسائل الإعلام ودور العبادة، هذه القيم ، ومن ثم لا تساعد على التحول الديمقراطى . فالطفل يخضع فى الأسرة المصرية لسيطرة الأب ولا يتاح له سوى مجال ضيق لتحقيق ذاته ، ويتميز التعليم — والذى يعد أهم وسائل عملية التنشئة السياسية — كما يجرى فى إطار العائلة وخارجها بخاصتين أساسيتين تعرقلان نمو الوعى الديمقرطى وهما : التقليل من أهمية الإقناع والحافز من ناحية ، وزيادة أهمية التلقين والعقاب الجسدى من ناحية أخرى . ويلاحظ ان هناك تركيزا شديدا فى مناهج التعليم على دور الأفراد فى صنع الأحداث والتاريخ ، ولم تؤد زيادة عدد المتعلمين فى مصر إلى مزيد من التطور الديمقراطى ، بل أدت فى معظم الأحيان إلى زيادة عدد الأعيان الجدد المستعدين لتقديم خدماتهم لأصحاب السلطة والذين يتنافسون فيما بينهم على ارضائهم ويضغطون للحصول على مكاسب خاصة وليس التغيير للأفضل .

ويحمل الإطار القانونى للنظام السياسى هو الأخر العديد من القيود ، التى تمارس تأثيرا سلبيا كبيرا على تفعيل الدور الذى يمكن أن تقوم به السلطة التشريعية ، والتى تحول دون خلق المناخ الملائم لعملية التحول الديمقراطى ، ويمكن تقسيم الآثار الناجمة عن هذه القيود إلى نوعين :

١ – اشكالية التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية : تنبع هذه الاشكالية من الارتباك الحادث فى هوية النظام السياسى ، حيث يبدو هذا النظام غير محدد المعالم . فهو بعيد عن روح الأنظمة البرلمانية ، لان السلطة التشريعية فيه فى موقع أضعف فى مواجهة السلطة التنفيذية ، كما أن هذا النظام ليس نظاما رئاسيا بالمعنى الدقيق بسبب ضعف البرلمان ازاء سلطات الرئيس ووجود مجلس وزراء يمثل — ولو من الناحية النظرية — حزب الأغلبية ، وفى هذا الإطار يذهب البعض إلى القول

بان النظام المصرى أقرب إلى أن يكون نظاما أبويا يحتل فيه الرئيس موقع رب العائلة (٨).

والواقع أن الدستور المصرى قد اختار نظاما سياسيا خاصا به يعطى لرئيس الدولة كامل السلطات التى يمنحها له النظام الرئاسى ويقيد سلطة البرلمان فى كثير من المسائل التشريعية ويجعل للسلطة التنفيذية وخاصة لرئيس الدولة حق المشاركة فى التشريع بشكل واسع وصريح حيث له حق اقتراح القوانين وفقا لما نصت عليه المادة ١٠٩ وله حق اصدارها أو الاعتراض عليها بالرغم من ان المادة ٨٦ تنص على أن يتولى مجلس الشعب السلطة التشريعية ، بل وأيضا للرئيس حق تعيين بعض أعضاء المجلس وفقا لما نصت عليه المادة ٨٧ (٩).

وتتعدد النصوص الدستورية التى تجعل من رئيس الدولة محور النظام برمته : فالمادة ٧٣ تنص على أن رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية ويسهر على تأكيد سيادة الشعب و / أو على احترام الدستور والوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية ويرعى الحدود بين السلطات . وقد تضمن الدستور ما يكشف عن مدى التوسع فى سلطة الرئيس كحكم بين السلطات ، حيث جعل له الرأى النهائى فى تقدير قرار مجلس الشعب بسحب الثقة من الحكومة ، وهى الحالة التى أوردتها المادة ١٢٧ وجاء فى نصها أن لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشرة من أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء أو يصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس ، لكن ذلك القرار لا يصدر الا بعد استجواب موجه إلى الحكومة وبعد ثلاثة أيام من توجيه الطلب يعد المجلس تقريرا يرفعه إلى رئيس الجمهورية والذى له حق رفضه أو قبوله ، أما المادة ١٤٨ فتعطى الرئيس حق اعلان حالة الطوارئ وتنص المادة ١٥٢ على انه يستفتى الشعب فى المسائل الهامة وبهذا يكون تقدير الأهمية متروك لتقديره، وتتكامل مركزية دور الرئيس بالنظر إلى نص المادة ٧٤ التى تمكن الرئيس من الانفراد بالسلطة التشريعية تماما إذا كان هناك خطر يهدد الوطن ، دون أن تحدد المادة ماهية هذا الخطر .

٢- حدود حرية الرأى والتعبير : يحفل النظام القانونى المصرى بالعديد من القيود التى تصادر قسما كبيرا من حرية الرأى والتعبير ، وما يهمنا فى هذا الإطار التعرض لتلك الطائفة ذات التأثيرات المباشرة على تفعيل دور السلطة التشريعية . وأول مايصادفنا هنا هو قانون الطوارئ الذى تم العمل به منذ اغتيال الرئيس السادات وتم تجديده بقرار مؤقت رقم ٥٦٠ لعام ١٩٨١ لمدة سنة وتكرر تجديده حتى عام ٢٠٠٣ .

ويمنح هذا القانون (١٠) السلطة التنفيذية سلطات واسعة منها سلطة وضع القيود على حرية الأشخاص وحقوقهم الدستورية فى الاجتماع والتنقل والاقامة والقبض على المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن واعتقالهم وتفتيش الأماكن والأشخاص دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية . والواقع أن هذه السلطات تصب دائما فى اتجاه تضييق الخناق على المعارضة ومرشحيها فى الانتخابات . وبالإضافة إلى قانون الطوارئ هناك ترسانة من القوانين الأخرى منها : قانون التجمهر رقم ١٠ لعام ١٩١٤ والذى صدر بسبب ظروف الحرب العالمية الأولى ونص على تجريم اجتماع أكثر من خمسة أفراد ولو كان بغير غرض ارتكاب جريمة ووضع قيودا مشددة على الحرية فى التنقل ، وشدد على عقوبة التجمهر إذا كان الغرض منها التأثير على السلطات أو تعطيل تنفيذ القوانين . والقانون ٢ لعام ١٩٧٧ والذى صدر فى أعقاب الانتفاضة الشعبية يومى ١٨ و ١٩ يناير ١٩٧٧ ونص على تشديد عقوبة التجمهر والاضراب عن العمل أو الاعتصام إلى الاشغال الشاقة المؤبدة . وقانون الاجتماعات والمظاهرات رقم ١٤ لعام ١٩٢٣ والذى ينص على ضرورة اخطار رجال الأمن قبل عقد أى اجتماع بثلاثة أيام على الأقل أو أربع وعشرون ساعة إذا كان الاجتماع خاصا بالانتخابات كما يحق أيضا بمقتضى القانون منع الاجتماعات والمظاهرات والمواكب التى تنظم لغرض سياسى.

وفضلا عن هذه القوانين ،هناك هيمنة الدولة على وسائل الإعلام المرئى والمسموع بجانب القيود التى تفرضها على الصحف ، الأمر الذى لا يتيح فرصة كافية للمرشحين غير المنتمين إلى الحزب الحاكم للتواصل مع ناخبيهم عبر هذه الوسائل.

ثانيا : مجلس الشعب

تأسس مجلس الشعب بعد حل مجلس الأمة عام ١٩٧١ ، وهو العام الذى صدر فيه الدستور الدائم ، والذى حددت وفقا له مهام المجلس . ويتشكل المجلس من ٤٥٤ عضوا منهم عشرة أعضاء يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية ، والمدة القانونية للفصل التشريعى هى خمس سنوات ، وخلال الفترة منذ تأسيسه وحتى عام ٢٠٠٠ عقد المجلس سبعة فصول تشريعية منها ثلاثة لم يتم استكمالها بسبب حل المجلس وهى : الفصل التشريعى الثانى " ١٩٧٦ — ١٩٧٩ " والفصل التشريعى الثالث " ١٩٧٩ — ١٩٨٤ "والفصل التشريعى الرابع "١٩٨٤ — ١٩٨٧ ".

واختصاص المجلس وفقا لنص الدستور لا يقتصر فقط على سن القوانين ، وإنما يمتد إلى اقرار السياسة العامة وخطة التنمية والموازنة العامة للدولة والرقابة على الحكومة ، أى أن للمجلس ثلاثة أنواع من الوظائف هى كالتالى :

١- الوظيفة التشريعية : وفقا لنص المادة ١٠٩ من الدستور فإن مجلس الشعب يقوم بمهمة سن القوانين ، ولكن المجلس لا يحتكر عملية التشريع ، حيث أن لرئيس الدولة حق اصدار قرارات بقوانين كما أن مجلس الوزاء له الحق فى اعداد مشروعات القوانين . ويدخل فى نطاق هذه الوظيفة ما يقوم به المجلس من الموافقة على الخطة العامة للدولة التى ينظمها القانون رقم ٧ لعام ١٩٧٣ و الموازنة العامة التى ينظمها القانون رقم ٥٣ لعام ١٩٧٣ والحساب الختامى والموافقة على الضرائب والقروض ، كما يدخل فى نطاقها أيضا موافقة المجلس على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية .

٢- الوظيفة الرقابية : وهى تعد من أبرز المهام التى يقوم بها أى مجلس تشريعى ، وقد كفل الدستور المصرى لمجلس الشعب حق الرقابة على السلطة التنفيذية ، ويمارس المجلس هذه الرقابة من خلال عدة وسائل (١١) ، منها ما هو منصوص عليه فى الدستور ومنها ما هو موجود فى اللأئحة الداخلية لمجلس الشعب ، وتتمثل أهم وسائل الرقابة المنصوص عيها فى الدستور فيما يلى :

أ - السؤال : حيث يجوز لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب توجيه أسئلة لرئيس الوزراء أو نوابه وللوزير أو نوابه ، وآلية السؤال ذات طابع استفسارى حول موضوع معين ، ولكنها لا تنتهى إلى طرح مسألة الثقة بالحكومة ، وقد نصت عليه المادة ١٢٤ .

ب - الاستجواب : ويعد من أخطر الأدوات الرقابية ، لإنه قد ينتهى إلى طرح مسألة الثقة بالحكومة ، وقد نصت عليه المادة ١٢٥ .

ج - سحب الثقة : قررت المادة ١٢٦ و١٢٧ و١٢٨ أن لمجلس الشعب أن يسحب الثقة من أحد نواب رئيس الوزراء أو أحد الوزراء أو أحد نوابه ، ولا يجوز عرض سحب الثقة الا بعد استجواب وبناء على اقتراح عشر أعضاء ، ويصدر القرار بأغلبية الأعضاء .

د – **طلب المناقشة العامة** : ويتقدم به عدد من الأعضاء لا يقل عن ٢٠ عضوا لمناقشة موضوع ما ، وذلك وفقا لما نصت عليه المادة ١٢٩ .

هـ – **لجان تقصى الحقائق** : وقد يشكلها المجلس لدراسة موضوع ما ، ثم ترفع اللجنة تقاريرها إلى المجلس ، وقد تم النص على هذه الأداة فى المادة ١٣١ .

ز – إبداء رغبات عامة فى موضوعات عامة إلى رئيس الوزراء أوأحد نوابه أو أحد الوزراء ، وقد نص على هذه الأداة فى المادة ١٣٠ .

أما أهم الأدوات الرقابية التى نصت عليها اللائحة فهى كالتالى :

طلب الإحاطة ، البيانات العاجلة ، لجان الاستطلاع والمواجهة ، الزيارات الميدانية ، العرائض والشكاوى ، تقصى آثار تطبيق القوانين ، متابعة تنفيذ الوزراء لما يدلون به من بيانات ، متابعة الزيارات الخارجية التى يقوم بها الوزراء والاجتماعات الدولية التى شاركوا فيها ، بالإضافة إلى المناقشات الهامة التى تدور داخل اللجان المختصة فى موضوعات مختلفة .

٣ – **الوظيفة السياسية** : وأبرز جوانب هذه الوظيفة ما يقوم به المجلس من مهام تجاه بيان الحكومة ، سواء ذلك الذى يلقى عند افتتاح كل دور تشريعى ، أو الذى يعرض على المجلس عقب تشكيل حكومة جديدة . ويرتبط هذا البيان ارتباطا وثيقا بالبيان الذى يلقيه رئيس الجمهورية فى الاجتماع المشترك لمجلسى الشعب والشورى عند افتتاح كل دور انعقاد جديد ، وتتحدد السياسات العامة التى يتضمنها فى ضوء خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة .

كما يدخل فى نطاق هذه الوظيفة أيضا مناقشة المجلس حالتى الطوارئ واعلان الحرب، والاجراءات الخاصة بمنصب رئيس الجمهورية التى تشمل الترشيح والنظر فى الاستقالة واتهام رئيس الجمهورية واعلان خلو منصبه.

والسؤال المطروح هنا مفاده : هل أسهم مجلس الشعب فى عملية التحول الديمقراطى انطلاقا من خلال هذه الوظائف المنوطة به ؟

الواقع أن المجلس لم يقم بالدور المطلوب فى هذا الإطار ، حيث أقر العديد من القوانين التى صبت فى اتجاه إضافة المزيد من المعوقات فى وجه هذا التحول ، وفى

السياق نفسه كان من الطبيعي أن يبقى المجلس على تلك المجموعة من القوانين التي تكرس العديد من العراقيل أمام ذلك التحول .

ولسنا هنا في صدد عرض كل القوانين التي أقرها المجلس ومثلت عقبات في طريق عملية التحول الديمقراطي ، ولكن هناك قوانين بارزة في هذا السياق (١٢) :

١- قانون النقابات العمالية رقم ٣٥ لعام ١٩٧٦ : وقد فرض هذا القانون التنظيم النقابي الواحد على الحركة العمالية وأخضعها للوصايا والإشراف من جانب الدولة ممثلة في وزير القوى العاملة ، حيث منح القانون للجهة الإدارية حق الاعتراض على تكوين المنظمات النقابية وحظر على أعضاء هذه المنظمات انشاء جمعيات أو روابط ، كما منح القانون للوزير الحق في تحديد تمثيل اللجان النقابية في الجمعية العمومية للنقابات العامة وتمثيل النقابات العامة في الجمعية العمومية للاتحاد العام لنقابات العمال ، ومنحه حق اصدار اللائحة المالية للمنظمات النقابية ، كما منح القانون للجهة الإدارية المختصة الإشراف على إجراءات الترشيح والانتخاب ، ويضاف إلى ذلك كله حق الوزير والجهة الإدارية في وقف عضو مجلس المنظمة النقابية وطلب حل مجلس إدارتها من المحكمة الإبتدائية .

٢- قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لعام ١٩٧٧ : وسوف يلي بيان القيود التي انطوى عليها في جزء لاحق .

٣- قانون الإذاعة والتليفزيون رقم ١٣ لعام ١٩٧٩ : وقد أدى هذا القانون وتعديلاته إلى احتكار الدولة للإذاعة والتليفزيون حيث نص على انشاء هيئة قومية باسم الإذاعة والتليفزيون ومنحه الحق الحق في انشاء وتملك محطلت البث الإذاعي المسموع والمرئي ، ويتولى وزير الإعلام الاشراف على هذا الاتحاد وتفرض الدوة هيمنتها على الاتحاد بواسطة مجلس الأمناء الذى يصدر قرار تعيين رئيسه بقرار من رئيس الجمهورية ويعين أعضاء المجلس بقرار من مجلس الوزراء ، ويتولى مجلس الأمناء الاشراف الكامل على كافة شئون الاتحاد وطبقا لما يسمى بخدمة الأهداف القومية ، والواقع أن هذا القانون يشكل انتهاكا للدستور حيث يخل بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بقصره حق التملك والانشاء على الحكومة فقط بهدف حجب الاتجاهات الأخرى عن التعبير عن أفكارها بواسطة الإذاعة والتليفزيون وهما من أهم وسائل التعبير انتشارا في ظل ارتفاع الأمية .

٤- قانون تنظيم الصحافة رقم ٩٦ لعام ١٩٩٦ : وقد ألغى هذا القانون سلطة الصحافة رقم ٤٨ لعام ١٩٨٠ ، وصدر بعد رفض جموع الصحفيين القانون ٩٣ لعام ١٩٩٥ والذى شهد معارك معارك عنيفة قادتها نقابة الصحفيين ضده نظرا لما تضمنه من عقوبات جنائية مشددة كان أهمها جواز حبس الصحفى ، وبعد تراجع الحكومة عنه صدر هذا القانون الجديد والذى تضمن أيضا مصادرة حق الأفراد فى فى اصدار الصحف وقصر ذلك على الأشخاص الأعتبارية والأحزاب السياسية واشترط فى حالة الأشخاص الأعتبارية الخاصة الا يقل رأس مال الشركة المالكة للصحيفة اليومية عن مليون جنيها والأسبوعية عن ١٥٠ ألف والشهرية عن ١٠٠ ألف ، واستلزم القانون الحصول على ترخيص من المجلس الأعلى للصحافة قبل اصدار الجريدة ، وتم منح المجلس سلطات واسعة منها الرقابة على كافة المطبوعات وطلب حق حل نقابة الصحفيين ، وأبقى القانون على جواز الحبس الاحتياطى للصحفى فى جريمة اهانة رئيس الدولة ، ولم يتضمن نصا بعدم جواز احالة الصحفيين للتحقيق والمحاكمة أما القضاء العسكرى ، وسمح فى حالة الطوارئ أو زمن الحرب فرض الرقابة على الصحف فيما يتعلق بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومى .

٥ – قانونا الجمعيات الأهلية رقمى ١٥٣ لعام ١٩٩٩ والقانون رقم ٨٤ لعام ٢٠٠٢ : يحظى التنظيم القانونى للجمعيات الأهلية بأهمية كبيرة، حيث تشكل الجمعيات إحدى القطاعات الرئيسية فى المجتمع المدني، وكلما كان هذا التنظيم أكثر ديمقراطية كلما انتعش دور الجمعيات بما يساهم فى المقام فى دعم دور هذا المجتمع الذى يشكل دعامة أساسية فى عملية التحول الديمقراطى . وفى هذا الإطار، فإن مجلس الشعب بعد تأسيه قد أبقى على القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٦٤ لمدة تزيد على الثلاثة عقود برغم مما احتواه هذا القانون من قيود شديدة على نشاط الجمعيات الأهلية، بالنظر إلى أن هذا القانون قد صدر فى ظل عهد التنظيم الواحد، وفى وقت كانت قبضة الدولة على المجتمع الأهلى بشكل عام شديدة القسوة . وعندما اتجه المجلس لتغيير هذا القانون واستبداله بالقانون ١٥٣ لعام ١٩٩٩ ، لم يكن هذا الأخير أفضل من سابقه حيث يتضمن أبقى على العديد من القيود على نشاط الجمعيات الأهلية ومنها على سبيل المثال النص على حق الجهة الإدارية فى عدم شهر الجمعية استنادا إلى اسباب هلامية منها التعارض مع دواعى الأمن القومى أو عدم صلاحية المقر أو وجود جمعيات مشابهة . وقد انتهى القانون الجديد إلى الحكم بعدم دستوريته فى يونيو ٢٠٠٢، فجاء القانون ٨٤ لعام ٢٠٠٢ ليشكل مناسبة جديدة لإبقاء تلك

القيود المفروضة على الجمعيات الأهلية، وليحمل تراجعا عن بعض الذى كان قد أقره القانون ١٥٣ ([١٣]) ، حيث منح القانون الجديد على سبيل المثال الجهة الإدارية حق حل الجمعيات بدلا من ترك هذا الأمر للقضاء على غرار ما كان ينص عليه القانون السابق، وعلى غرار ما هو معمول به فى دول عربية أخرى بعضها ذو تجربة أحدث فى مجال التحول الديمقراطى فى مصر مثل اليمن والأردن والمملكة المغربية .

وبالإضافة إلى هذه القوانين فقد أقر المجلس مجموعة أخرى صبت فى اتجاه تقييد المناخ الديمقراطى ، ومنها القانون رقم ٣٤ لعام ١٩٧٢ المعروف بقانون حماية الجبهة الوطنية والقانون رقم ٩٥ لعام ١٩٨٠ المعروف بقانون حماية القيم من العيب وقانون تعيين العمد والمشايخ فى القرى بعد أن يتم انتخابهم ، وقانون تعيين عمداء الكليات بعد أن يتم انتخابهم من قبل أعضاء هيئة التدريس .

وفى المقابل ، فإن المجلس قد أبقى على مجموعة كبيرة من القوانين التى صدرت قبل تأسيسه ، وتحمل قيودا كثيرة على عملية التحول الديمقراطى ، ومن هذه القوانين قانون العقوبات وما يحتويه من قيود مغلظة ، ومنها أيضا قانون التجمهر رقم ١٠ لعام ١٩١٤ ، وقانون الاجتماعات والمظاهرات رقم ١٤ لعام ١٩٢٣ ، وقانون المطبوعات رقم ٢٠ لعام ١٩٣٦ ، وقانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لعام ١٩٥٦ ، وقانون الطوارئ رقم ٦٢ لعام ١٩٥٨ ، وقانون المحاكم العسكرية رقم ٢٥ لعام ١٩٦٦.

والواقع أن ثمة مجموعة من القيود المفروضة على المجلس والتى حالت دون قيامه بالدور المطلوب فى عملية التحول الديمقراطى . و يمكن تقسيم هذه القيود إلى نوعين هما : القيود المنبثقة عن السياق المجتمعى للنظام السياسى بشكل عام ، والقيود المنبثقة عن الإطار القانونى الناظم لعمل مجلس الشعب .

١ - القيود المنبثقة عن السياق المجتمعى :

يشمل السياق المجتمعى ، أو البيئة - كما سلف القول - أربعة عناصر أساسية هى: الواقع الجغرافى والميراث التاريخى والإطار الإقتصادى والإجتماعى ، والثقافة السياسية . ومثلما تؤثر هذه البيئة على عمل النظام السياسى ككل ، فإنها تمارس تأثيرها على مكونات هذا النظام . وعند تناول تأثيرات هذه البيئة على أداء السلطة التشريعية ، وهى تأثيرات فى مجموعها ذات طابع سلبى ، يبرز لدينا بشكل أكثر وضوحا تلك التأثيرات المنبثقة عن الميراث التاريخى ، والذى يشمل العناصر الفرعية

التالية : المؤسسات السياسية والمشاكل السياسية والإجتماعية والقيم والأفكار والرموز السياسية . وتتمثل أهم العقبات المنبثقة عن الميراث التاريخى :

أ – عدم حدوث تراكم فى الحياة البرلمانية المصرية : على الرغم من قدم الحياة البرلمانية فى مصر وآلتى تعود ارهاصاتها إلى الربع الأول من القرن التاسع عشر حين أسس محمد على مجلس المشورة عام ١٨٢٢ ، إلا أنه لم يحدث تراكم فى التقاليد البرلمانية ، على النحو الذى يضمن حدوث تطور ونمو طبيعى فى دور البرلمان فى النظام السياسى . ويرجع ذلك إلى حدوث عدة انقطاعات فى مسيرة هذا النظام ، الأمر الذى جعل هناك أكثر من نقطة بداية للحياة البرلمانية منفصلة عن تلك التى سبقتها . ولتبيان هذه السيرة المتقطعة يمكن القول أن الحياة البرلمانية المصرية قد مرت بأربع مراحل أساسية : المرحلة الأولى، وتبدأ منذ تأسيس مجلس شورى النواب الذى يعد البداية الحقيقية للحياة البرلمانية فى مصر عام ١٨٦٦ وتستمر حتى الاحتلال البريطانى لمصر عام ١٨٨٢ . أما المرحلة الثانية، فتشمل عهد الاحتلال وتمتد فى الفترة بين عامى ١٨٨٢ و ١٩٢٢ . وقد تشكل البرلمان خلال هذه الفترة من مجلسين هما : الجمعية العمومية ومجلس شورى القوانين ، وفى فترة لاحقة وتحديدا فى عام ١٩١٣ تم استبدالهما بالجمعية التشريعية التى لم تستمر سوى لبضعة أشهر بسبب اندلاع الحرب العالمية الأولى . وتمتد المرحلة الثالثة بين عام ١٩٢٢ و ١٩٥٢ ، أى خلال الفترة منذ صدور تصريح ٢٨ فبراير الذى أعطى الاستقلال الرسمى لمصر وحتى قيام ثورة ٢٣ يوليو . وأما المرحلة الرابعة، فتمتد منذ الثورة مرورا بتجربة مجلس الأمة فى عصر التنظيم الواحد ثم تجربة مجلس الشعب فى عهد التعددية السياسية والدستور الدائم .

وقد شهدت هذه المراحل الأربع مظاهر للتقدم والتراجع فى تقاليد الحياة البرلمانية، فيما يتعلق بالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفيما يتعلق بالعمل البرلمانى من زاوية الدور التشريعى والرقابى ([١٤]).

ففى سياق تجربة مجلس شورى النواب، يمكن التمييز بين مرحلتين فرعيتين: الأولى كان الخديوى اسماعيل هو المهيمن الفعلى فيها على المجلس وكان المجلس ذى سلطة استشارية حيث لا يناقش سوى ما تعرضه عليه الحكومة . أما فى المرحلة الثانية التى نجمت بسبب عوامل الشد والجذب بين الحكومة والمجلس، فقد تميزت بدور أقوى للمجلس ، وذلك بعد أن صدرت لائحة جديدة له أعطته بعض الحقوق ،

حيث أصبحت الوزارة مسئولة أمام المجلس الذى أصبح له أيضا حق اقرار الميزانية والقوانين ، لكنها فى المقابل أعطت الخديوى حق حل المجلس حال إذا رفضت الوزارة الاستقالة بسبب خلافها مع المجلس . بيد أن هذا التطور قد انتكس مع عزل اسماعيل وتولى الخديوى توفيق، حيث قام هذا الأخير بتعطيل الحياة البرلمانية ، إلى أن اضطر تحت ضغط الثورة العرابية إلى استئناف هذه الحياة من جديد . فعاد مجلس شورى النواب من جديد وعادت معه السلطات المطلقة للخديوى ، وظل الوضع على ما هو عليه حتى صدور لائحة جديدة للمجلس عام ١٨٨٢ أعطته بعض الحقوق الضئيلة ، ثم انهارت هذه التجربة بعد وقوع البلاد فريسة للاحتلال ، حيث خضع البرلمان مجددا فى هذه الحقبة للسلطة المطلقة للخديوى حيث كانت الجمعية العمومية ومجلس شورى القوانين بمثابة هيئة استشارية للحكومة باستثناء اعطاء الجمعية حق تقرير الرسوم والضرائب . ولم يختلف حال الجمعية التشريعية عن هذا الوضع ، فقد كان لها أيضا حق اقرار الرسوم والضرائب وأضيف إليه فقط حق توجيه الأسئلة للحكومة وفقا لضوابط معقدة .

وبعد صدور دستور ١٩٢٣ حدثت طفرة فى العمل البرلمانى ، حيث أعيد تشكيل البرلمان من جديد ليشمل مجلسين هما : مجلس النواب ومجلس الشيوخ ، وكان الملك له حق حل الأول دون الثانى ، وكان لمجلس النواب حق التشريع والاقتراع على الثقة بالحكومة التى أصبحت مسئولة عن أعمالها وأعمال الملك أمامه ، أما مجلس الشيوخ فكان له حق التشريع والرقابة دون حق سحب الثقة من الحكومة ، لكن هذا التطور أصيب بنكسة مع دستور ١٩٣٠ الذى أعطى الملك سلطات واسعة منها حق تعيين مجلس الشيوخ وسلب سلطة مجلس النواب فى مجال تعديل الدستور ، بيد أن هذا الدستور لم يستمر أكثر من خمس سنوات ليعود العمل بدستور ١٩٢٣ ولتشهد الحياة البرلمانية حوالى عقدين من النمو . لكن فى ٢٣ يوليو ١٩٥٢ قامت الثورة ليتم وأد هذه التجربة التى تعد أرقى عهود الحياة البرلمانية فى مصر ، وفى ظل عهد الثورة كانت تجربة مجلس الأمة الضعيفة التى استمرت حتى صدور الدستور الدائم عام ١٩٧١ وتأسيس مجلس الشعب .

واستنادا إلى خبرة المجلس السلبية فى النظام السياسى ، فقد تشكلت تجاهه رؤية جماهيرية سلبية ، فالاتجاهات العامة لهذه الرؤية لا ترى أن المجلس يقوم بدور حقيقى كمجلس نيابى ، سواء على الصعيد الرقابى أو التشريعى . وتذهب – وبحق–

إلى أن الحكومة هى محور النظام السياسى برمته . وفى سياق هذه الرؤية تكرست فكرة نائب الخدمات ، وهو نائب يتمركز دوره تحت القبة فى خدمة أهالى الدائرة الذين انتخبوه حتى يعيدوا اختياره فى الدورات القادمة ، وقد ترسخت هذه الفكرة بشكل قوى فى ظل حالة الضعف الشديدة التى تعانى منها المحليات وعجزها عن القيام بالدور المنوط بها ، وهو الدور الذى أصبح يقوم به عضو مجلس الشعب .

ب- **ضعف النظام الحزبى** : تقوم الأحزاب السياسية بدور كبير فى تنظيم وتدعيم عملية المشاركة السياسية ، وهى فى الوقت نفسه أداة لفرز التوجهات المختلفة التى يموج بها المجتمع ، وتلعب دورا كبيرا فى أى برلمان باعتبارها آلية لتجميع المصالح والتعبير عنها وتشكيل الكتل البرلمانية المتمايزة ، على النحو الذى تبدو معه الأحزاب لازمة للبرلمان القوى خاصة فى مجتمع يعانى غياب أو ضعف جماعات المصالح التى قد تكون بديلا للأحزاب فى البرلمان ، ولكن لكى تقوم الأحزاب بهذا الدور - فضلا عن أدوارها الأخرى فى مجال التنشئة السياسية وخلافه - لابد أن تكون أحزابا قوية، ولا يتسنى لها أن تكون كذلك الا إذا كانت منبثقة عن نظام حزبى تعددى بالمفهوم الديمقراطى ، وليس مجرد تعددية شكلية . فضلا عن ضرورة توافر البيئة السياسية الملائمة لكى تمارس هذه الأحزاب نشاطها بحرية كاملة ، وهذا كله غير متوافر بالنسبة للأحزاب فى مصر .

فمن ناحية نجد أن قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لعام ١٩٧٧ قد جاء مليئا بالقيود على النحو الذى أهدر معه فى الواقع نص المادة الخامسة من الدستور والتى تشير إلى أن نظامنا السياسى يقوم على أساس تعدد الأحزاب ، ومن هذه القيود على سبيل المثال (١٥) : النص على عدم تعارض مبادئ الحزب وأهدافه مع مبادئ ثورتى ٢٣ يوليو و١٥ مايو وأن يلتزم الحزب بالحفاظ على النظام الاشتراكى والمكاسب الاشتراكية ، فضلا عن ضرورة تميز برنامج الحزب الجديد عن برامج الأحزاب القائمة بالفعل ، وهذا شرط غاية فى الغرابة فليست العبرة بالقدرة النظرية على صياغة برنامج متميز ، وإنما المحك الحقيقى ينبغى أن يتمثل فى قدرة الحزب على تنفيذ برنامجه من عدمه . وقد اشترط القانون ضرورة موافقة لجنة شئون الأحزاب على الحزب الجديد ، وهى لجنة تشكيلها يغلب عليه الطابع حكومى ، حيث تتكون من رئيس مجلس الشورى وعضوية كل من وزراء العدل والداخلية والدولة لشئون مجلس الشعب وثلاثة من من بين رؤساء الهيئلت القضائية السابقين ، وعلى ذلك فإن

تأسيس الحزب الجديد لابد أن يحظى برضاء الحكومة حتى يحصل على المشروعية القانونية .

ومن ناحية ثانية نجد أن البيئة السياسية التى تعمل فيها الأحزاب تعج بالعديد من القيود التى تكبل عملها ، و فى مقدمة هذه القيود قانون الطوارئ الذى مازال ساريا منذ أكثر من عشرين عاما .

وقد أدت هذه القيود التى فرضها القانون ٤٠ لعام ١٩٧٧ والبيئة غير المواتية التى تعمل من خلالها الأحزاب إلى نشأة أحزاب ضعيفة لا تقوم بدور حقيقى فى النظام السياسى ، وذلك على الرغم أن الساحة السياسية تشمل حاليا ١٦ حزبا . ولم تكن هذه القيود فى الحقيقة السبب الوحيد لضعف النظام الحزبى فى مصر ، حيث تعانى هذه الأحزاب من مشاكل داخلية لا تقل خطورة .

وتكشف نسب وعدد المقاعد التى حصلت عليها أحزاب المعارضة عن حقيقة أنها لا يمكن لها أن تلعب دورا حقيقيا فى مجلس الشعب ؛ ففى انتخابات ١٩٨٤ حصلت على ما نسبته ١٣,٨ بالمئة فقط من اجمالى عدد مقاعد المجلس ؛ وفى انتخابات ١٩٨٧ ارتفعت هذه النسبة قليلا لتصل إلى ٣٨ بالمئة ؛ لتعود للتدهور من جديد فى انتخابات ١٩٩٠ التى قاطعتها أحزاب المعارضة الرئيسية احتجاجا على عدم توافر ضمانات لنزاهة العملية الانتخابية عدا حزب التجمع الذى حصل على ٦ مقاعد فقط؛ وفى انتخابات ١٩٩٥ التى عادت المعارضة للمشاركة فيها من جديد لم تحصل سوى على ١٤ مقعدا من اجمالى ٤٥٤ منهم ١٠ أعضاء بالتعيين ، أى ما لا يزيد عما نسبته ٤ بالمئة ، وفى الانتخابات الأخيرة لعام ٢٠٠٠ حصلت المعارضة على ١٦ مقعدا فقط . وقد كشفت هذه الانتخابات عن تصاعد مذهل فى نفوذ المستقلين ، ما يعنى من ناحية أخرى حالة الضعف الشديدة للأحزاب ، حيث حصل المستقلون على ٢٣٢ مقعدا متفوقين أيضا على الحزب الوطنى ، وذلك قبل أن يعود معظمهم للانضمام مرة أخرى لهذا الحزب ، وكان المستقلون قد حصلوا فى انتخابات ١٩٩٥ على ١١٣ مقعدا .

ج – أثر نظام الحزب المهيمن على أداء المجلس : منذ تأسيس مجلس الشعب، لم يحدث تغير فى نمط الحزب المهيمن سواء فى حزب مصر العربى الاشتراكى أو خليفته الحزب الوطنى الديمقراطى (انظر جدول رقم واحد فى نهاية الدراسة) .

وتؤدى هذا النمط هو تحكم حزب واحد فى سير العملية التشريعية والرقابية للمجلس، وهنا لم يكن من المتصور أن يقر المجلس تشريعات جديدة لا تتوافق مع توجهات هذا الحزب، أو أن يعدل المجلس من قوانين قائمة الا برضاء هذا الحزب، أو أن يقوم المجلس الذى يهيمن عليه الحزب الحاكم بدور حقيقى فى عملية الرقابة على الحكومة، ونتيجة ذلك بطبيعة الحال كانت أن تجربة التعددية السياسية التى بدأتها البلاد منذ أكثر من ربع قرن من الزمان قد أديرت بعقلية الحزب الواحد ، وهو الحزب الحاكم .

وقد استمرت هيمنة الحزب الوطنى الحاكم على مجلس الشعب حتى بعد بوادر الانفراج التى شهدها النظام السياسى مع بداية حكم الرئيس مبارك فى العام ١٩٨١، بعد أن كان هذا النظام قد مر بمرحلة اختناق حقيقية فى العامين الأخيرين من حكم الرئيس أنور السادات، وإن كانت الفترة حتى عام ١٩٨٧، أى خلال انتخابات عامى ١٩٨٤ و١٩٨٧ قد سجلت تمثيلا أكبر للقوى السياسية فى المجلس بالمقارنة مع انتخابات التى أجريت فى اعوام ١٩٩٠ و١٩٩٥ و٢٠٠٠ .

وتشير الاحصاءات ([١٦]) فى هذا السياق إلى حصول الحزب الوطنى الحاكم على ما نسبته ٨٧ بالمئة فى انتخابات ١٩٨٤ وعلى ٧٨ بالمئة فى انتخابات ١٩٨٧ وعلى ٨١ بالمئة فى انتخابات ١٩٩٠ وعلى ٩٤ بالمئة فى انتخابات ١٩٩٥ .

وفى الانتخابات الأخيرة للمجلس ([١٧]) حصل الحزب الوطنى على ٣٨٨ مقعدا من إجمالى عدد المقاعد البالغ عددها ٤٥٤ ، كان منهم ١٧٢ فقط ترشحوا على قوائم الحزب ، وحصلت المعارضة على ١٦ مقعدا ، فيما حصل الأخوان المسلمون على ١٧ مقعدا ، فيما تقلص عدد المقاعد للمستقلين إلى ٢٠ مقغعدا فقط بعد انضمام معظمهم للحزب الوطنى .

وفى واقع الأمر، فإن استمرار هيمنة الحزب الوطنى الحاكم على مجلس الشعب، وبخاصة خلال الفترة منذ عام ١٩٩٠ تعطى مؤشرا سلبيا على مدى قدرة المجلس على تمثيل الاتجاهات السياسية المختلفة، ومن ثم تجربة التحول الديمقراطى بشكل عام حلال الفترة المذكورة، وهى من ناحية أخرى تعكس تخلفا واضحا عن فى تلك التجربة بالمقارنة مع تجارب دول عربية أخري، بالرغم من حداثة هذه الأخيرة . وسوف نسوق فيما يلى عددا من الأمثلة لتجارب دول عربية أخرى ذات دلالة فيما يتعلق بمدى هيمنة الحزب الحاكم فيها على البرلمان، ومدى قدرة البرلمان فى هذه

الدول على تمثيل اتجاهات سياسية أخرى غير الحـزب الحـاكم، وذلـك علـى سـبيل إجراء نوع من المقارنة بين هذه التجارب والتجربة المصرية والتـى يجمـع بينـها وبـين هذه التجارب العديد من القواسم المشتركة التى تـبرر إجـراء مثـل هـذه المقارنـة، لعـل أهمها عنصر الحداثة الزمنية فى تدشين عملية التحول الديمقراطى وما يحملـه السـياق المجتمعى من عناصر متشابهة أو متطابقة :

ففى المملكة المغربية، وفى أول انتخابات تشـهدها البـلاد خـلال عقد التسـعينات المطروح هنا كمدى زمنـى لعمليـة المقارنـة تلـك، والتـى أجريـت عـام ١٩٩٣ أظـهرت النتائج وجود كتل برلمانية مختلفة متوازنة فيما بينها فـى عـدد المقـاعد التـى حصلـت عليها، فمن بين ٢٢٢ مقعدا حصل الاتحاد الاشتراكى على ٤٨ مقعدا بما نسبته نحـو ٢١,٦ بالمائة من إجمالى المقاعد، وحـل حـزب الاسـتقلال ثانيـا بــ ٤٣ مقعـدا بنسـبة ١٩,٣٦ بالمائة، وجاء فى المرتبة الثالثة حزب الحركة الشعبية وحصل على ٣٣ مقعـدا بما بنسته ١٤,٦٨ بالمائة، وحصل التجمع الوطنى للأحرار على ٢٨ مقعـدا والاتحـاد الدستورى على ٢٧ مقعدا، بما نسبته ١٢,٦ بالمائة و١٢,٢ بالمائة على الترتيب . وفـى انتخابات عام ١٩٩٧ أفرزت النتائج ثـلاث كتـل متوازنـة هـى : الكتلـة الديمقراطيـة المعارضة التى كانت تضم كل من حـزب الاتحـاد الاشـتراكى للقـوى الشـعبية وحـزب الاستقلال وحزب التقدم والاشتراكية وحزب منظمة العمل الديمقراطـي، وقـد حصلـت على ١٠٢ مقعدا من إجمالى ٣٣٣ مقعدا . وكتلـة الوفـاق اليمينيـة التـى حصلـت علـى ١٠٠ مقعدا بأحزابها : الاتحـاد الدسـتوري، والحركـة الشـعبية، والحـزب الوطنـى الديمقراطى . وكتلة أحزاب الوسط التى حصلت على ٥٦ مقعدا ذهب معظمها للتجمع الوطنى للأحرار . وفـى الانتخابـات الأخـيرة التـى أجريـت فـى سـبتمبر عـام ٢٠٠٢ للتنافس على ٣٢٥ مقعدا أفرزت النتائج أربع كتل أساسية هى : الاتحـاد الاشـتراكى للقوى للقوات الشعبية الذى يقوده عبد الرحمـن اليوسـفى الـذى تـولى منصـب رئاسـة الوزراء بعد ظهور فكرة التناوب فى عام ١٩٩٨ ، وقد حصل على ٤٩ مقعـدا، وحـزب الاستقلال وقد حصل على ٤٢ مقعدا ، وقد كان هو الحزب الأوحد حتى الخمسـينات وكان يضم تحت رايته كافة المناضلين، وحزب العدالة والتنمية : وأعضائه ينتمـون إلى حركة التوحيد والإصلاح وقد تم الترخيص له فى العام ١٩٩٣ ، وقـد اسـتفاد الحـزب كثيرا من مقاطعة جماعة العدل والإحسان للانتخابات فحصل على ٤٢ مقعـدا مضاعفـا عدد المقاعد التى حصل عليها فى عام ١٩٩٧ ثلاثة مـرات، وحـزب التجمـع الوطنـى للأحرار : وقد حصل على ٤١ مقعدا .

أما فى التجربة اليمنية فقد أظهرت نتائج الانتخابات التى أجريت عامى ١٩٩٣ و١٩٩٧ عددا من التيارات وإن ظل حزب المؤتمر الشعبى العام هو مركز الثقل، وخاصة فى انتخابات ١٩٩٧ التى قاطعتها بعض القوى كان فى مقدمتها الحزب الاشتراكى الذى كان قد حصل فى انتخابات عام ١٩٩٣ على ٥٦ مقعدا ، حيث حصل حزب المؤتمر فى انتخابات عام ١٩٩٣ على ١٢٣ وفاز حزب التجمع اليمنى للإصلاح ذو التوجه الإسلامى على ٦٢ مقعدا، وحصل المستقلون على المقاعد المتبقية وعددها ٤٧ مقعدا . وفى انتخابات عام ١٩٩٧ حصل حزب المؤتمر على ١٨٧ مقعدا من بين ٣٠١ مقعدا ، فيما فاز التجمع اليمنى للإصلاح بـ ٥٤ مقعدا وحصل المستقلون على ٥٣ مقعدا .

أما فى التجربة الجزائرية، وبعد إلغاء انتخابات ١٩٩١ التى سجلت نصرا كاسحا للجبهه الإسلامية للإنقاذ، جاءت الانتخابات التالية فى ١٩٩٧ لتبرز وجود كتل لها وزنها فى البرلمان، فعلى الرغم من فوز حزب الحكومة بـ ١٥٦ مقعدا من إجمالى ٣٨٠ مقعدا، فازت جبهة التحرير التى كانت الحزب الأوحد قبل العمل بنظام التعددية الحزبية عام ١٩٨٩ بـ ٦٣ مقعدا وحصل حزب حركة مجتمع السلم على ٦٩ مقعدا وحزب حركة النهضة ٣٤ مقعدا ، وكلاهما ذو توجه إسلامي، وحصلت جبهة القوى الاجتماعية على ٢٠ مقعدا فيما فاز حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية على ١٩ مقعدا . ولكن الانتخابات الأخيرة التى أجريت فى مايو ٢٠٠٠ أخلت بهذا التوازن حيث حصدت جبهة التحرير ١٩٩ من ٣٨٩ مقعدا وتدهورت مكانة حزب الحكومة بحصوله على ٤٨ مقعدا فقط، وإن كان ذلك فى المقابل يشى بحركية لافتة فى توزيع مقدرات القوى بين القوى السياسية المختلفة .

وفى الأردن ومنذ إقرار التعددية الحزبية عام ١٩٨٩ شهد مجلس النواب الذى يشكل مع مجلس الأعيان البرلمان وجود كتل برلمانية متوازنة، ففى انتخابات عام ١٩٨٩ حصل التيار الإسلامى على ٣٢ مقعدا كان منها ٢٣ لتيار الإخوان من إجمالى ٨٠ وحصل التيار اليسارى على ١٣ مقعدا فيما حصل التيار التقليدى القبلى على المقاعد المتبقية وعددها ٣٥ . وفى انتخابات عام ١٩٩٣ كان التوازن بين التيارات فى المجلس أقل من نظيره فى عام ١٩٨٩، حيث حصلت المعارضة على ٢٩ مقعدا فقط، منها ١٦ لحزب جبهة العمل الإسلامى الإخوانى التوجه، و٦ مقاعد للإسلاميين المستقلين، و٧ مقاعد للتيار اليسارى . وقد زاد هذا الخلل فى التوازن فى انتخابات

١٩٩٧ بسبب مقاطعة حزب جبهة العمل الإسلامى للإنتخابات، حيث أسفرت النتائج عن فوز التحالف المكون من أحزاب الوسط الموالية للحكومة والمستقلين على ٦٠ مقعدا، فيما حصلت المعارضة على المقاعد العشرين المتبقية، وكان ثمانية منها لصالح إسلاميين مستقلين .

وربما تبدو تونس هى الوحيدة الأقرب إلى التجربة المصرية فيما يتعلق بسيطرة الحزب الحاكم فى كل منهما على البرلمان، وذلك على الرغم من أن التجربة المصرية قد قطعت شوطا أكبر فى ميدان التحول الديمقراطى . ففى الانتخابات التى شهدتها تونس فى عام ١٩٩٤ أسفرت النتائج عن حصول حزب التجمع الديمقراطى الدستورى الحاكم على ١٤٤ مقعدا من إجمالى ١٦٣، أى بما يشكل نحو ٩٧,٧ بالمائة ، وحصلت المعارضة على الـ ١٩ مقعدا الباقية فقط . ولم يختلف الوضع كثيرا فى الانتخابات التالية التى أجريت عام ١٩٩٩ ، حيث ظل التوازن مفقودا بين الحزب الحاكم وأحزاب المعارضة التى حصلت هذه المرة على ٣٤ مقعدا، وحصد حزب الحكومة باقى المقاعد.

٢ - القيود المنبثقة عن الإطار القانونى :

يمكن تقسيم القيود المنبثقة عن الإطار القانونى الناظم لأداء مجلس الشعب إلى نوعين: أولهما يتعلق بآلية تشكيل المجلس ، والقيود الخاصة بالجوانب المختلفة لهذا الأداء بأبعاده : البعد التشريعى والبعد الرقابى والبعد السياسى ، وفيما يلى نتناول هذه القيود بأنماطها المختلفة :

أ - القيود الخاصة بآلية تشكيل المجلس :

يمكن الإشارة فيما يتعلق بالقيود النابعة من آلية تشكيل المجلس إلى نوعين أساسيين من هذه القيود :

- **القيود المتعلقة بقانون الانتخاب** : عرفت مصر خلال الفترة منذ صدور الدستور الدائم فى عام ١٩٧١ ثلاثة أنظمة مختلفة لانتخاب مجلس الشعب ، حيث أجريت الانتخابات الثلاثة الأولى فى أعوام ١٩٧١ و١٩٧٦ و١٩٧٩ بالنظام الفردى ، فيما أجريت الانتخابات الرابعة فى العام ١٩٨٤ بنظام القائمة الحزبية ، وأجريت الانتخابات الخامسة فى العام ١٩٨٧ بالنظام المختلط ، وبداية من العام ١٩٩٠ تمت

العودة مرة أخرى للنظام الفردى ، ومنذ نحو العامين هناك جدل حول العودة إلى نظام القائمة الحزبية مرة أخرى .

هذا التبدل أدى إلى شيوع حالة من عدم الاستقرار والثقة فى النظام الانتخابى ، ومن ثم عدم تكريس نظام بعينه يتعود عليه ويثق فيه الناخبون لاختيار أعضاء مجلس الشعب، وتطور كافة القوى السياسية أدائها فى ظله .

والواقع أن النظام الفردى الذى تم تطبيقه خلال الانتخابات الثلاثة الأخيرة قد صاحبه تدهور فى نسبة تمثيل المعارضة بالمجلس عكس ما كان عليه الوضع فى ظل العمل بنظام القائمة الحزبية أو النظام المختلط على النحو الذى أضاف المزيد من الضعف للأحزاب.، وتجد الحكومة صعوبات قانونية فى العودة إلى العمل بهذين النظامين لإنه تم الحكم بعدم دستوريتهما ، وكذا تجد صعوبات سياسية فى العمل بنظام القائمة المفتوحة لتفادى مشكلة تصاعد ظاهرة المستقلين فى الحياة السياسية ، حيث أن هذا النظام – وعلى الرغم من سلامته قانونيا – الا أنه يتيح الفرصة لكافة القوى السياسية أن تشكل القوائم الخاصة بها ، وهذا من شأنه أن يعطى الفرصة لقوى بعينها لا تريدها الحكومة لدخول الانتخابات .

ويدخل فى نطاق القيود المتعلقة بقانون الانتخاب مشكلة الطعون الانتخابية ، حيث تثير هذه المشكلة جدلا كبيرا حول صحة عضوية الأعضاء ، وهو الأمر الذى يصب فى اتجاه اهتزاز صورة المجلس لدى الرأى العام ، وتنبثق هذه المشكلة من نص المادة ٩٣ من الدستور التى تقرر لمجلس الشعب اختصاص الفصل فى صحة أعضائه وتقرر لمحكمة النقض التحقيق فى صحة الطعون الانتخابية بعد احالتها إليها من قبل رئيس المجلس ، وعادة ما تقرر المحكمة بطلان العضوية ، ولكن المجلس عادة ما يقر صحتها ، وهذا نص غريب والمطلوب تعديله على غرار ما أورده دستور ١٩٣٠ والذى جعل الفصل فى صحة الأعضاء من مهام جهة قضائية مستقلة .

– **شرط الخمسين فى المائة للعمال والفلاحين :** يمثل هذا الشرط أحد المعوقات أمام عملية تفعيل دور المجلس ، ولقد تسلل (١٨) هذا الشرط لأول مرة إلى الميثاق الوطنى الصادر عام ١٩٦٢ لأسباب تعلقت بطبيعة هذه المرحلة وتم النص عليه فى دستور ١٩٦٤ ومنه انتقل على الدستور الدائم لعام ١٩٧١، ويمارس هذا الشرط تأثيره على مستويين : الأول خاص بقدرة هذا النوع من الأعضاء على التعامل مع تقنيات العمل البرلمانى ، وإذا كان البعض يرد على هذا الجانب بالقول بأن الوعى بالقضايا

السياسية ليس مرتبطا بالضرورة بمستوى التعليم ، فإن المستوى الثانى لهذا التأثير يظل مشكلة حقيقية وهو الذى ينصرف إلى تناقض هذا الشرط مع عدالة تمثيل المجلس للمجتمع ، وهذه قضية جوهرية فى أى مجلس نيابى الأصل فيه أنه يضمن التمثيل العادل لكافة فئات المجتمع .

والمشكلة الأكبر أن تعريف (١٩) العامل والفلاح الوارد فى القانون غير معبر عن عن العمال والفلاحين ، لإنه أباح لكثير من غير العمال والفلاحين أن يتسللوا إلى الأماكن المخصصة لهاتين الفئتين ، وحتى فى الستينات وفى ذروة المد الاشتراكى فى العهد الناصرى لم يصل إلى مجلس الأمة أو إلى المناصب العليا فى الاتحاد الاشتراكى عمال أو فلاحون حقيقيون ، وفى هذا الإطار نجد أن الكثيرين من رؤساء مجالس الشركات الكبرى يعاملن معاملة العمال لأنهم بدأوا حياتهم عمالا ، أما بالنسبة للفلاحين ، فقد حدد القانون تعريف الفلاح بأنه من يقيم بالريف اقامة دائمة وتكون الزراعة مصدر رزقه الرئيسى وبشرط الا يملك أكثر من عشرة أفدنة ، ومرة أخرى استفاد أثرياء الريف من هذه المزية فى الترشح كفلاحين ، على الرغم من أنهم يشكلون أعيان القرى ، وقد أقدم بعضهم على التخلى عن بعض ملكيته الزراعية لكى يتمكن من تحقيق شرط العشرة أفدنة ، وآلتى تساوى فى المتوسط أكثر من نصف مليون جنيها ، وعادة من يملك عشرة أفدنة لا يعمل حقيقة فى الزراعة ، ومن ثم فهو لا يمثل الفلاحين ، ولذلك فإنه ليس من الغريب أن يقر المجلس – وعلى الرغم من هذه النسبة الكبيرة للعمال والفلاحين فى المجلس والتى فاقت فى بعض الفصول التشريعية الخمسين بالمائة (انظر جدول رقم ٢ فى نهاية الدراسة) – عدد من القوانين يفترض أن تتعارض مع مصالح هاتين الفئتين مثل قانونى الإصلاح الزراعى وشركات قطاع الأعمال العام فى ١٩٩١ و١٩٩٢ وبأغلبية كبيرة .

وبالإضافة إلى هذا كله ، فإن نظام الحصص غير دستورى ، ويجب ان يتم تغييره، على نحو ما تم بالنسبة للمرأة ، حيث كان قد خصص لها بعض المقاعد بالمجلس ، وتم العدول عن ذلك بعد الحكم بعدم دستوريته .

ب – القيود الخاصة بالأداء :

تشمل هذه القيود كما سبقت الإشارة ، القيود المتعلقة بالجانب التشريعى وتللك الخاصة بالجانب الرقابى والقيود على الوظيفة السياسية للمجلس . ونعرض فيما يلى لهذه القيود:

– **القيود الخاصة بالجانب التشريعي** : بالرغم من أن المادة ٨٦ من الدستور تجعل السلطة التشريعية لمجلس الشعب ، الا أن المجلس لا يحتكر هذه الوظيفة ، حيث يعطى الدستور لرئيس الدولة – محور النظام السياسى – سلطات واسعة ، ولعل أخطر هذه السلطات إزاء السلطة التشريعية نوعان (٢٠) : النوع الأول ، وهو المتعلق بالسلطات المخولة لرئيس الدولة فى وقت الضرورة وفى حالات الطوارئ ، والتى تتمثل فى حالة الخطر الذى يهدد الوحدة الوطنية وحالة غيبة مجلس الشعب وحالة الضرورة بناء على تفويض من مجلس الشعب ، وحق الرئيس فى اعلان حالة الطوارئ، أما النوع الثانى ، فهو يتعلق بحق الرئيس فى حل المجلس عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب . وقد تمك استخدام هذا الحق ثلاث مرات فى عام ١٩٧٩ وعام ١٩٨٤ وعام ١٩٨٧ .

ومن ناحية ثانية فإن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب تفرض العديد من القيود على ممارسة المجلس لدوره التشريعى ، فالمادة ١٤٠ تجعل احالة مشروعات القوانين الواردة من الحكومة مباشرة إلى اللجنة المختصة ، بينما تنص المادة ١٦٣ على احالة الإقتراحات بمشروعات القوانين للجنة الإقتراحات والشكاوى قبل عرضها على اللجنة المختصة ، وهو الأمر الذى يعطى ميزة لمشروعات القوانين على الاقتراحات بمشروعات القوانين ، وتؤكد خبرة أداء المجلس على أن معظم هذه الاقتراحات عادة ما يتم حفظها فى لجنة الاقتراحات والشكاوى ولا تعرض على اللجنة المختصة .

وفيما يتعلق بموضوع الخطة والموازنة ، فإنه وفقا لنص المادة ١١٥ من الدستور فإن المجلس " لايجوز له أن يعدل مشروع الموازة أو الخطة الا بموافقة الحكومة " ، وبذلك فإن المجلس ليس له ازاء الخطة والموازة الا اعتمادها كما هى أو رفضها بحالتها . وتضيف اللائحة الداخلية للمجلس المزيد من القيود على مهمة المجلس ازاء هذا الموضوع ، حيث تنص المادة ١١٥ على عرض مشروع الموازنة قبل شهرين من بدء السنة المالية وهى مدة غير كافية للمناقشة واعداد التقارير ، أما المادة ١١٨ فتؤكد على عدم جواز تعديل المجلس للموازنة إلا بموافقة الحكومة .

– **القيود الخاصة بالجانب الرقابى** : تتعدد القيود المفروضة على ممارسة أعضاء مجلس الشعب لدورهم الرقابى ، ومن هذه القيود :

– أن الأعضاء ووفقا لنص اللائحة فى المادة ١١١ يمتنع عليهم ممارسة مهامهم الرقابية فى تقديم الأسئلة والاستجوابات وطلبات الإحاطة قبل أن يقدم رئيس الوزراء

بيان الحكومة ، وقد يتأخر هذا الاجراء على غرار ما حدث فى دور الانعقاد الثانى من الفصل التشريع السابع ، حيث تأخر رئيس الوزراء فى تقديم بيانه ٤٦ يوما ، وهذا يعنى تعطيل الذوز الرقابى للمجلس ، وقد أكدت المادة ١٨٥ من اللائحة الداخلية للمجلس على هذا الأمر حين قررت عدم جواز ادراج الأسئلة وطلبات الاحاطة والاستجوابات قبل عرض برنامج الحكومة ، ما لم تكن فى موضوع له أهمية خاصة وعاجلة بعد موافقة رئيس المجلس وعلى الرغم من أن المادة ١٩٧ من اللائحة لا تمنع صراحة حق الأعضاء فى استخدام طلبات الاحاطة العاجلة عن الأمور العامة والخطيرة ، حتى قبل تقديم برنامج الحكومة إلى المجلس فإن السوابق البرلمانية لا تكرس هذا التقليد القانونى ، حيث حدث فى دور الانعقاد الثانى من الفصل التشريعى الماضى وفى الجلسة المعقودة بتاريخ ٢٢ نوفمبر ١٩٩٧ أن وافق رئيس المجلس على تخصيص الجلسة بالكامل لإلقاء بيانات عاجلة عن حادث الأقصر الإرهابى ن ولم تكن الحكومة قد قدمت برنامجها بعد ، لكن وفى جلسة عقدت بعد ذلك بيومين ، أى فى ٢٤ نوفمبر رفض رئيس المجلس طلبا قدم من العضو محمود النجار بتقديم بيان عاجل حول حول السيول التى اجتاحت بعض المناطق فى محافظة قنا ، وذلك تحت زعم أن البيان العجل طبقا للائحة ليس الا طلب احاطة عاجل ولايجوز تقديم طلبات المناقشة أو الأسئلة أو طلبات الاحاطة الا بعد أن تقدم الحكومة برنامجها .

وهكذا يبين ان هذه الوسيلة الوحيدة المتاحة للمجلس قبل أن تقدم الحكومة برنامجها يتم تسيسها بحيث تخض للتقدير الخاص لرئيس المجلس .

- وتفرض اللائحة قيودا كبيرة على أداة الاستجواب التى تعد أهم الأدوات الرقابية للمجلس ، حيث أنه بالإضافة إلى نص المادتين ١١١ و ١٨٥ ، تنص المادة ٢٠١ على أنه لا يدرج الاستجواب على جدول الأعمال الا بعد سماع أقوال الحكومة ، فالحكومة هى التى تحدد موعد توجيه الاتهام ، وتهدر المادة ٢٠٤ الاستجواب من خلال اعطاء الأولوية للانتقال إلى جدول الأعمال بما يمثل مصادرة على الإقتراحات الأخرى .

وإذا كانت المادة ١٢٦ من الدستور قد أكدت على أن الوزراء مسئولون أمام المجلس عن السياسة العامة الأمر الذى قد ينتهى إلى طرح الثقة بهم ، فإن المادة ١٢٧ قد قيدت هذا الحق ، حيث جعلت لرئيس الدولة فى حالة اقرار المجلس مسئولية

الحكومة الحق فى رد تقرير المسئولية إلى المجلس مرة أخرى ، فإذا أصر المجلس على موقفه جاز لرئيس الدولة أن يعرض موضوع النزاع على الاستفتاء الشعبى ، وإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلا والا قبل الرئيس استقالة الحكومة ، وهكذا فإن المادة المذكورة تضع قيدا صارما على الإرادة المستقلة للمجلس يتمثل فى إما ضرورة موافقة الرئيس على تقرير مجلس بمسئولية الحكومة أو ضرورة الاستفتاء ، حيث أن المادة نفسها تجعل عرض الأمر على الاستفتاء الشعبى من الحقوق الخاصة للرئيس ، حيث يمكنه استخدام نص المادة ١٣٦ بعرض حل المجلس على الاستفتاء ، وهكذا فإن اقدام المجلس على ممارسة دوره الرقابى قد تنتهى به إلى الحل .

وبالإضافة إلى ذلك كله تكشف خبرة أداء المجلس عن محاولات الحكومة المستمرة لإفرغ الاستجوابات من مضمونها عند مناقشتها داخل المجلس ، حيث عادة ما توعز الحكومة لنوابها فى المجلس بالتقدم بعدد كبير من الأسئلة وطلبات الإحاطة فى نفس موضوع الاستجواب فى الجلسة التى سوف يناقش فيها الاستجواب ، بحيث يتقاسم الجميع الوقت ، فيتقلص الوقت المخصص للإستجواب ، ويقوم هولاء النواب بما يسمى بـ" تبريد الجلسة " من خلال توجيه الشكر المبالغ فيه للوزير والاشادة بكفائته على النحو الذى يتيح له تفادى اللوم الموجود فىالاستجواب .

– كما تقيد اللائحة حق استخدام أداة الإقتراح برغبة من خلال نص المادة ٢١٣ على عدم جواز تقديم اقتراح برغبة لأكثر من عشرة أعضاء ، وهذا لا يتفق مع شرط ارتباط الإقتراح برغبة بمصلحة عامة .

– تضع اللائحة وفقا لنص المواد ١٨٥ و١٩٤ و١٩٥ سقفا لعدد طلبات الفرقابة التى يقدمها الأعضاء ، حيث تنص على أنه لا يجوز أن يدرج العضو الواحد أكثر من ثلاثة أسئلة أو طلبات احاطة أو استجوابات فى الشهر الواحد

– وأخيرا ، فإن هناك أدوات معطلة مثل آلية الإستطلاع والمواجهة . وقد أدت هذه القيود المفروضه على الدور الرقابى للمجلس إلى ضعف أدائه على هذا الصعيد، كما هو الحال على الصعيد التشريعى . وتؤكد الإحصاءات المتاحة فى هذا الإطار هذا الضعف الذى يكتنف الوظيفة الرقابية للمجلس (انظر جدول ٣ فى نهاية الدراسة) .

– القيود الخاصة بالوظيفة السياسية : تناولت اللائحة الداخلية للمجلس ما اسمته " إجراءات سياسية وبرلمانية" ، ولم تنصرف إلى ممارسة وظيفة سياسية بالمعنى

المباشرن حيث يقتصر دور المجلس على الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية، والاستماع إلى بيان الرئيس فى الجلسة الإفتتاحية لكل دور انعقاد . وقد درجت الممارسة البرلمانية على اعتبار الوظيفة السياسية للمجلس متمثاة فى مناقشة البرنامج السنوى للحكومة ومشروعى الخطة والموازنة . ولكن، لم تستخدم هذه الوظيفة كأداة للتأثير فى التوجهات الرئيسية للسلطة التنفيذية أو وضع قيود على سياساتها العامة، بل تكشف الممارسة العملية عن تطويع تلك الأدوات لتصبح بمثابة وسائل لإثارة النقاش وإعطاء الحكومة فرصا إضافية للترويج عنها، دون التعرض لقيود حقيقية من قبل المجلس . وربما يكمن تفسير ذلك فى غياب التوازن بين حزب الحكومة وسائر الأحزاب الأخري، فلا يتوقع أن يقوم الحزب الحاكم برفض سياسة حكومته وخلع الشرعية عنها، وكذلك بالنظر إلى طبيعة الثقافة السياسية السائدة فى المجتمع وبين النخبة السياسية وأعضاء مؤسسة الحكم خصوصا، وهى ثقافة تكرس علو السلطة التنفيذية وتخلق قيودا وضوابط داخل الفرد بالا يتجاوز تلك الحدود . ومن هنا تنحصر الوظيفة السياسية فى " الرد على البيان " ومناقشات الخطة والموازنة ([21]).

وفيما يتعلق بدور المجلس فى شأن الرد على بيان الحكومة، فإنه وفقا لنص المادة ١٣٣ من الدستور، فإن رئيس الوزراء عليه أن يقدم إلى مجلس الشعب بعد تأليف الوزارة وعند افتتاح دور الانعقاد العادى للمجلس برنامج الوزارة "ويناقش " المجلس هذا البرنامج ، وبذلك فإن المجلس لا يستطيع ازاء بيان الحكومة الا المناقشة، مما يجعل من مناقشات بيانات الحكومة فرصة اضافية للحكومة للاعلام عن سياساتها والدفاع عنها دون التعرض لقيود المجلس .([22])

وهكذا ، فإنه على الرغم من أن ([23]) مناقشة بيان الحكومة تتضمن تقييما سياسيا لأدائها، ما يفترض من الناحية النظرية امكانية قبوله أو رفضه ، فإن هذه المناقشة لا تعد وسيلة لتقدير مسئولية رئيس مجلس الوزراء أو سحب الثقة من الوزارة ، حيث تقرر المادتان ١٢٦ و ١٢٧ من الدستور والمادتان ٢٤٠ و٢٤٣ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب عدو جواز طلب سحب الثقة أو تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء الا بعد الاستجواب ، ويترتب على ذلك أن ممارسة أعضاء مجلس الشعب لحقهم الدستورى فى الرد على برنامج الحكومة يكون مكفولا فقط فى إطار حرية الرأى وتوجيه النقد دون أن تتطرق المناقشة إلى توجيه الاتهام والمساءلة السياسية للوزراء أو

طلب سحب الثقة من الحكومة ، إذ أن ذلك لا يكون الا باستجواب ، بعبارة أخرى فإن الدستور لم يربط بين عدم موافقة المجلس على بيان الحكومة وضرورة استقالتها .

والمثير أن اللائحة الداخلية المؤقتة لمجلس الأمة الصادرة في عام ١٩٦٤ – عصر التنظيم الساسى الواحد – قد حققت هذا الربط ، حيث نصت المادة ١٥٥ على أنه " إذا عرض رئيس الوزراء الثقة بالحكومة بمناسبة عرض برنامجه أو بمناسبة عرض أى بيان للحكومة عن السياسة العامة للدولة ، اعتبر قرار المجلس بعدم الموافقة على البرنامج أو البيان قرارا بعدم الثقة بالحكومة .

وفى ضوء هذه المعوقات المختلفة التى واجهت مجلس الشعب، فإن المجلس لم يستطع القيام بالدور المفترض أن يقوم به على المستويين التشريعى والرقابى فى آن، وكان لذلك الأمر تداعياته السلبية الكبيرة التى أضرت بإمكانات تفعيل عملية التحول الديمقراطى، بل والمثير أن المجلس قد عرقل هذه العملية فى كثير من الأحيان، ومن ثم فإن تفعيل دور المجلس لكى يقوم بدوره النيابى على الوجه الأفضل : تشريعيا ورقابيا ، يظل مطلبا حيويا، من أجل تفعيل تلك العملية المتعثرة .

وعلى الرغم من أن مطلب تفعيل دور مجلس الشعب هو مطلب قديم، فإن ثمة أسبابا إضافية قد طرحت هذه القضية بشكل ملح خلال الأعوام الأخيرة، ويتمثل أبرز هذه الأسباب فيمايلى ([٢٤]) :

– مركزية تأثير التحولات الاقتصادية فى المجتمع ونظامه السياسين ونقد ضعف مشاركة المجلس فى إحداث وتوجيه تلك التحولات، فيما يتجاوز المصادقة على القوانين.

– تعثر مسايرة العمل البرلمانى لمناخ العولمة وما يفرضه من شفافية فى صنع القرار وما يفترضه من حرية فى الوصول إلى المعلومات، فعلى سبيل المثال لا يستطيع سوى التليفزيون الرسمى نقل بعض الجلسات .

– التطلع إلى إحداث تغيير هيكلى فى الحياة السياسية يمس أول ما يمس الأحزاب والبرلمان . وذلك فى ضوء ما يقال من حين إلى أخر عن الاتجاه نحو حدوث تغيير ما .

– درجة عالية من السيولة حول مدى تمثيل المؤوسسات السياسية للقوى والتوازنات الاجتماعية فى المؤسسة التشريعية .

– التآكل المستمر فى الرصيد المعنوى والأدبى لأعضاء مجلس الشعب (فضائح بعض النواب .

– اهتزاز صورة المجلس على المستوى الإعلامى (ظاهرة غياب الأعضاء) .

وفى سياق تصاعد الحديث عن أولوية حدوث إصلاح برلمانى فى مصر، أفرز الجدل الذى أثير فى هذا الإطار اتجاهيين أو سيناريوهين لعملية تفعيل دور مجلس الشعب، – – سيناريو الحد الأقصى الذى يذهب إلى التأكيد على أن هذا التفعيل لابد أن ينطلق من القيام بعملية اصلاح هيكلى للنظام السياسى من خلال إجراء تعديل للدستور نفسه ، ويذهب أنصار هذا التوجه إلى أن المطلوب هو تفعيل السياق المجتمعى المحيط بالمجلس وبخاصة فيما يتعلق بالبعد القانونى المؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على أداء المجلس . والقضايا المطروحة على أجندة هذه التوجه تنصرف إلى الأبعاد أو الإشكاليات الكبرى لعمل المجلس من قبيل ترسيم دور البرلمان فى النظام السياسى وتحقيق التوازن بينه وبين تغول السلطة التنفيذية .

– سيناريو الحد الأدنى، ويركز أصحاب هذا الاتجاه على قضايا التطوير المؤسسى أو الفنى الإجرائى لعمل المجلس مثل الاهتمام بتكنولوجيا المعلومات . ومن ثم فهم يطرحون موضوع الإصلاح الجزئى لتفعيل دور المجلسن، وهم يرون أنه بالإمكان تفعيل دور المجلس بيعيدا عن المطالبة بالإصلاح الشامل . وفيما يلى عرض لكلا الاتجاهين :

يذهب أنصارسيناريو الحد الأقصى (٢٥) إلى أن مرحلة الحلول المؤقتة لم تعد قادرة على انتشال النظام السياسى من أزمته ، أو حتى مساعدته على إدارة هذه الأزمة بحكمة ووعى ، ويؤكدون على أن المنطق الذى يرى أنه هناك امكانية لتحسين أداء المجلس من خلال التركيز على نزاهة العملية الانتخابية وتصحيح الجداول الانتخابية واعطاء سلطات أوسع للقضاء فى إدارة هذه العملية ، أو حتى تغيير النظام الانتخابى نفسه من النظام الفردى إلى نظام القائمة هو منطق غير سديد ، حيث أن تفعيل دور المجلس يرتبط بالإطار الأوسع لبيئة النظام السياسى .ويقترح أنصار هذا السيناريو حزمة من السياسات يتعين الأخذ بها بشكل متدرج ووفقا لجدول زمنى ينتهى إلى تعديل الدستور تعديلا حقيقيا ، وذلك على النحو التالى :

– الغاء حالة الطوارئ فورا وتصفية الآثار التى ترتبت عليها .

– البدء فى تشكيل لجنة من ممثلى الأحزاب والنقابات المهنية لبحث إجراء تعديل دستورى محدود يتضمن زيادة قدرة مجلس الشعب على رقابة الحكومة ، وضمان مسئولية الحكومة أمام المجلس وعدم حل المجلس بسبب خلافه معها أو عرض الحل على الاستفتاء وحق المجلس فى تعديل الميزانية ، وإلغاء مواد الدستور التى تتيح للسلطة التنفيذية الهيمنة على السلطة القضائية ، بما يهدر استقلال هذه الأخيرة .

– ضمان الاستقلال المالى والادارى للسلطة القضائية ووضع قانون جديد لمحاكمة الوزراء.

– إلغاء قانون الأحزاب السياسية وجعل تكوين الأحزاب عن طريق الاخطار .

– اطلاق حرية اصدار الصحف وتملك وسائل الاعلام المرئية والمسموعة .

وهذه التعديلات يجب أن تكون مقدمة لتعديل الدستور ، لأن هذا التعديل لابد أن يأتى كنقطة نهاية لعملية تعديل قانونية شاملة ، وهو التعديل الذى يجب أن ينطلق من تحديد مبدئى لشكل النظام ، على النحو الذى يعيد ترسيم خطوط العلاقة بين السلطات .

أما أنصار سيناريو الحد الأدنى، فيذهبون يذهب أنصار هذا السيناريو إلى أن تفعيل دور مجلس الشعب لا يتطلب عملية اصلاح هيكلى ، وإنما تعديل بعض القوانين المتعلقة بالمجلس من حيث تشكيله وادائه ، بالإضافة إلى تعديل لأئحة المجلس . ويؤكد هولاء (٢٦) أن العودة إلى الدستور توضح أنه لا حاجة ملحة للتعديل فيما يتعلق باختصاصات مجلس الشعب، حيث يحتكر المجلس وظيفة التشريع – خلا بعض الاستثناءات – وله الحق المطلق فى سحب الثقة من الوزراء ونواب رئيس الوزراء وتوجد بعض القيود على سحب الثقة من رئيس الوزراء مع امكانية حدوث ذلك فى حالة اصرار المجلس على موقفه ومن بين مجموعة القوانين المطلوب تعديلها:

– نسبة الـ٥٠ فى المائة للعمال والفلاحين ، لأن نظام الحصص غير ديمقراطى أصلا ، فضلا عن أن تعريف العامل والفلاح الوارد فى القانون غير معبر بالفعل عن هذه الطائفة على نحو ما أسلفنا .

– القانون الخاص بتفرغ أعضاء مجلس الشعب ، فقد نص قانون المجلس على تفرغ الأعضاء لعضوية المجلس إذا كان العضو عند انتخابه من العاملين فى الدولة أو

القطاع العام ، ولكنه أجاز الاستثناء لبعض الفئات ، وقد أدى التوسع فى هذا الاستثناء إلى احداث ضرر كبير بالدور الرقابى للمجلس ، حيث وجد العضو المستثنى نفسه يراقب رئيسه فى العمل ، والمقترح فى هذا الساق أن يتم إلغاء هذه الاستثناءات أو حصرها فى أضيق نطاق ، لأن الأصل فى الاستثناء الا يتم التوسع فيه .

– القانون الخاص بتقسيم الدوائر الانتخابية ، حيث هناك دوائر يقطنها عدد كبير من السكان مقارنة بدوائر أخرى ، مما ينجم عنه عدم عدالة فى تمثيل الدوائر المختلفة ، والمقترح فى هذا السياق أن يتم الالتزام برقم محدد من الناخبين يمثلهم نائب واحد .

– قانون الإدارة المحلية ، والمقترح هنا تعديل هذا القانون بما يضمن تنشيط دور المجالس المحلية ، على النحو الذى يخف من الأعباء الملقاة على عاتق أعضاء مجلس الشعب بسبب انشغالهم بالقضايا المحلية لكى يتفرغوا لمهامهم القومية .

وفيما يتعلق بالإشكاليات النابعة من اللأئحة الداخلية لمجلس الشعب ، فإن هذه اللأئحة تحوى عدة اشكاليات كبيرة مطلوب علاجها عن طريق تعديلها ، وتتمثل تلك الاشكاليات فيما يلى([٢٧]) :

– **اشكالية التعامل مع اللأئحة** ، حيث أن اللأئحة فى شكلها الحالى معقدة ولا تيسر للنائب التعامل معها ، ومن ثم فإنه تعيقه عن ممارسة دوره .

– **اشكالية التوازن بين المجلس والحكومة** ، فاللأئحة تعطى مزايا نسبية واضحة للحكومة فى مواجهة المجلس ، وبالتالى تتعارض مع فكرة الرقابة والتوازن بين السلطات ، وكمثال على ذلك نشير إلى نص المادة ٢٠١ الخاصة بوجوب سماع الحكومة لإدراج الاستجواب فى جدول أعمال المجلس .

– **إشكالية التوازن بين الأحزاب والأعضاء** : حيث نجد أن اللأئحة بها قدر كبير من عدم التوازن فى تمثيل الاتجاهات الحزبية فى أجهزة المجلس كما هو الحال فى اللجنة العامة ولجنة القيم واللجنة الخاصة للرد على بيان الحكومة .

– **إشكالية تعسير الإعمال وتيسير الإبطال** : تميل اللأئحة إلى التيسير على الأعضاء فى حالة التنازل عن مهامهم وتتشدد فى حالة مباشرتهم لهذه المهام ، وعلى سبيل المثال فإن تقديم الاستجواب يتطلب اجراءات معقدة وفى المقابل يسهل التنازل عنه .

- **إشكالية جمود اللائحة :** حيث نجد أن إجراءات تعديلها بمقتضى المادة ٤١٦ تتطلب إجراءات خاصة .
- **وهناك أخيرا إشكالية السلطات الواسعة لرئيس المجلس :** فقد منحت اللائحة لرئيس المجلس سلطات كبيرة يجب مراجعتها حتى يكون المجلس فى مجموعه حكما على تطبيق اللائحة .

وإذا كان أنصار هذا السيناريو يركزون فى ناحية على تعديل بعض القوانين وتعديل اللائحة، فإنهم يركزون من ناحية ثانية على أبعاد أخرى خاصة بالجانب الإجرائى والتقنى فى أداء المجلس نفسه ، وفى هذا السياق ، فإن هناك حزمة من السياسات المطلوب تنفيذها للارتقاء بهذا الأداء ، ومنها : ([٢٨])

- تطوير نظام اللجان النوعية بالمجلس من خلال اعطائها الوقت الكافى لدراسة القوانين وجوانبها الدستورية ، لتلافى إشكاليات الرقابة على دستورية القوانين، مع الاهتمام بتطوير تقارير اللجان خاصة فيما يتعلق بالاستعانة بالخبرات العلمية للإدلاء بدلوها فى إعداد هذه التقارير حول القضايا الهامة .
- إعمال أحكام اللائحة فى دراسة بيان رئيس الجمهورية الذى يلقيه فى بداية كل دورة برلمانية ، وأن يتم تشكيل لجنة للرد على البيان نظرا لأهميته كخطة لقضايا العمل الوطنى داخليا وخارجيا .
- الاهتمام بالمعلوماتية ، بالانفتاح على مراكز البحوث وبيوت الخبرة والمجتمع المدنى والتدريب المستمر للعاملين بالمجلس ، لاسيما فى قطاع البحوث والمعلومات .
- التزام رئاسة المجلس بمواعيد بدء الجلسات فى مواعيدها وتطبيق أحكام اللائحة بالنسبة للمتغيبين من الأعضاء .

وفى واقع الأمر، فإن بعضا مما يطالب به أنصار سيناريو الحد الأدنى ينتهى إلى طرح أهمية عملية الإصلاح الشامل ما يعنى ان حلول انصار هذا التوجه ما هى الا حلول مؤقته، لحين البدء فى عملية إصلاح حقيقى للنظام السياسى .

ثالثا : مجلس الشورى

ظهرت فكرة تأسيس مجلس الشورى فى منتصف العام ١٩٧٩ ، حين تقدم أكثر من ثلث أعضاء مجلس الشعب بثلاثة طلبات لتعديل بعض مواد الدستور وإضافة فصل جديد يحمل إسم مجلس الشورى ، وقد شكل مجلس الشعب لجنة خاصة برئاسة الدكتور صوفى أبوطالب رئيس المجلس حينئذ للنظر فى التعديل المقترح ، ووافق المجلس على التعديل فى ١٩ يوليو ، ثم طرح التعديل على الشعب الذى وافق عليه فى استفتاء عام فى أكتوبر ١٩٧٩ .

وقد أجريت الانتخابات الأولى للمجلس فى ٢٥ سبتمبر ١٩٨٠ ، وعقد المجلس أولى جلساته فى ٨ نوفمبر من العام نفسه .

وتحددت اختصاصات المجلس ([٢٩]) فى ضوء أحكام المادتين ١٩٤ و١٩٥ من الدستور ، وتنص المادة ١٩٤ على أن " يختص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه كفيلا بالحفاظ على مبادئ ثورتى ٢٣ يوليو و١٥ مايو ١٩٧١ ودعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى والمكاسب الاشتراكية والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات العامة وتعميق النظام الاشتراكى الديمقراطى وتوسيع مجالاته " ، وتنص المادة ١٩٥ على أن يؤخذ رأى المجلس فيمايلى :

– الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من الدستور .

– مشروعات القوانين المكملة للدستور .

– مشروعات الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية .

– معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو التى تتعلق بحقوق السيادة .

– مشروعات القوانين التى يحيلها إليه رئيس الجمهورية .

– ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو سياساتها فى الشئون العربية أو الخارجية .

وفى الواقع ، فإن مجلس الشورى على غرار مجلس الشعب لم يقم – كمجلس نيابى – الدور المطلوب منه فى دعم عملية التحول الديمقراطى وذلك بسبب طبيعة

نشأة المجلس الذى لم يقصد منها أن يكون مجلس نيابى حقيقى وعلى غرار ما تقوم به المجالس الثانية فى النظم السياسية التى تعمل وفقا لقاعدة الازدواج البرلمانى ، وهو الأمر الذى أدى إلى وجود نوع من الضبابية وعدم التحديد فى المها المنوطة به فى النظام السياسى . وتتمثل أهم القيود المفروضة على مجلس الشورى فيمايلى :

١ - القيود الخاصة بظروف النشأة :

جاءت نشأة مجلس الشورى فى سياق ظروف خاصة بدأ يواجهها المجتمع المصرى منذ منتصف السبعينيات ، تمثلت أهمها فيمايلى :

- تصاعد حركات الرفض الاسلامى بظهور العديد من الجماعات المتطرفة التى حملت فكرا شديد الخطورة على وحدة وتماسك المجتمع .
- أحداث ١٨ و١٩ يناير واصطدام الحكومة مع القوى الشيوعية .
- توقيع معاهدة السلام مع إسرائيل فى مارس ١٩٧٩ ، وما نجم عنها من رفض عارم للتطبيع وسياسات التقارب مع إسرائيل .
- ظهور بوادر الفتنة الطائفية ، والتى بلغت ذروتها فى أحداث سبتمبر ١٩٨١ .

وقد كان تأسيس المجلس محاولة لتحقيق هدفين : أولهما ، توفير الكفاءات اللازمة لدراسة المشاكل المنبثقة عن هذه المتغيرات ومحاولة ايجاد الحلول ، وثانيهما تحقيق تمثيل كاف لكافة الفئات الاجتماعية على النحوالذى يجعل من المجلس كما قيل مجلسا للعائلة المصرية . ولهذا فقد نص الدستور على أن يقوم الرئيس بتعيين ثلث أعضاء المجلس لتحقيق هذا التمثيل الذى قد لايأتى عن طريق الانتخاب .

والواقع أن الرؤية الى انبثقت عنها فكرة المجلس لم تكن بهدف إلى دعم الحياة البرلمانية ، بقدر ماكانت محاولة للم الشمل بعد الهزة التى شهدها المجتمع حينئذ ، وفى هذا الصدد تم اسناد ملكية الصحف للمجلس باعتبارها ملكا للشعب ، وقد اتضحت هذه الرؤية من خلال الطريقة التى تشكل بها المجلس ، وهى الطريقة التى حرصت على ضم كل رموز المجتمع وممثلين عن قواه الأساسية ، فعقب الاعلان عن تأجيل الانتخابات الأولى للمجلس فى عام ١٩٨٠ ، أعلن الرئيس السابق السادات أن أول من سيعين بالمجلس هو شيخ الجامع الأزهر الشريف وقداسة البابا شنودة

الثالث ، وقد أجريت الانتخابات فى ٢٥ سبتمبر ، وكان من بين المعينين ٩ من الأقباط و٤ سيدات .

٢ - القيود المنبثقة عن عدم وضوح الاختصاصات :

يفترض أن يقوم أى مجلس نيابى – سواء كان المجلس الأول أو الثانى فى الدول التى تعمل بنظام المجلسين – بمهام تشريعية ورقابية ، ولكن فى حالة مجلس الشورى فقد جاءت هذه المهام فقيرة وغير محددة المعالم فى معظمها ، بشكل لا يتسق مع فرضية أن يكون المجلس نيابيا بمعنى الكلمة .

ففيما يتعلق بالاختصاصات التشريعية للمجلس ، فقد جاءت هذه الاختصاصات فقيرة وغير محددة المعالم ، حيث أن ما جاء فى نص المادة ١٩٤ من مهام للمجلس غير محدد ، و نص المادة ١٩٥ هو الأخر غير واضح ، ثم إن ما أورده هذا النص من مهام للمجلس قد تم حصرها فى مجرد الاستشارة ، حيث أن منطوق هذه المادة يقول " يؤخذ " رأى المجلس ، وليس هناك ما يضمن مراعاة هذا الرأى .

أما فيما يتعلق بالمهام الرقابية التى أوكلت للمجلس فقد جاءت واضحة ، لكنها فى المقابل جاءت محدودة ، حيث تنص المادة ٢٠١ من الدستور على أن الحكومة غير مسئولة أمام مجلس الشورى .

ووفقا لنص المادتين ١٢٩ و١٣٠ من الدستور ، فإن لمجلس الشورى وسيلتين فقط للرقابة على الحكومة فصلتهما المادتين ١٠٢ و١١١ من اللائحة الداخلية للمجلس ، أما الوسيلة الأولى فهى طلب المناقشة العامة التى نصت عليها المادة ١٢٩ من الدستور حين قررت أنه يجوز لعشرين عضوا من مجلس الشعب وبالمثل أعضاء مجلس الشورى طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه وتبادل الرأى فيه ، وتنص المادة ١٠٢ من لائحة مجلس الشورى على ذلك ، وطبقا للمادة لنص المادة ١٠٣ من هذه اللائحة فإن مكتب المجلس يدرج الطلب فىأول جلسة تالية لتقديمه ، ويجوز بناء على طلب الحكومة مناقشته فى الجلسة التى قدم فيها . وتتمثل الوسيلة الثانية فى الاقتراح برغبة وفقا لنص المادة ١٣٠ من الدستور والتى تنص على أنه يجوز لأعضاء مجلس الشعب وبالمثل لأعضاء مجلس الشورى إبداء رغبات فى موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء ، وقد نظمت المادتان ١٠٧ و١١١ من لأئحة المجلس هذه الوسيلة .

٣ - القيود الخاصة بآلية تشكيل المجلس :

وتتمثل هذه القيود فى عدة جوانب هى : نظام انتخاب أعضاء المجلس الذى تمتع بحالة من عدم الاستقرار فى ضوء التقلب الذى عرفته الحياة السياسية بين أكثر من نظام انتخابي، وكان السبب فى الحكم بعدم دستورية انتخابات مجلس الشعب مرتين، فى عام ١٩٨٤ و١٩٨٧ بسبب العمل فى الانتخابات الأولى بنظام القائمة الحزبية الذى لم يتح الفرصة للمستقلين لدخول العملية الانتخابية، وبسبب عدم تكافؤ الفرص بين المرشحين المستقلين والمرشحين الحزبين فى ظل ما أطلق عليه النظام المختلط فى انتخابات عام ١٩٨٧ ، حيث تم تخصيص مقعد واحد للمستقلين فى كل دائرة وذهبت المقاعد الأخرى لصالح المرشحين الحزبيين .

وهناك المشكلة الخاصة بأسلوب تقسيم الدوائر الانتخابية، حيث تتميز الدوائر الانتخابية لأعضاء مجلس الشورى المنتخبين ونسبتهم الثلثين من إجمالى أعضاء المجلس، بالاتساع الشديد،بما يساوى حجم دائرتين أو أكثر من الدوائر الانتخابية لمجلس الشعب، ما يخلق مشكلة أمام المرشحين ثم من ينتخب لاحقا فى التواصل مع أبناء الدائرة، وقد شهد هذا الموضوع جدلا كبيرا فى أوقات مختلفة وطرحت أراء كثيرة حول ضروة وشكل التقسيم الجديد المقترح للدوائر الانتخابية لمجلس الشوري، ولكن انتهى الأمر إلى إبقاء الحال على ما هو عليه .

وأخيرا هناك المشكلة الخاصة بنظام تعيين ثلث أعضاء المجلس، صحيح أن المجلس الثانى فى الدول التى تعمل وفقا لنظام المجلسين عادة ما يكون به نسبة تتفاوت من حالة إلى أخرى من المعينين، وفى أحيان أحرى يكون أعضاء المجلس الثانى كلهم بالتعيين، الا أن تنامى دور مجلس الشورى كما حدث خلال الفترة منذ تأسيسه وخاصة خلال الفترة منذ عام ١٩٨٩ وحتى الأن وما هو مطروح حاليا من إعطاء المجلس دورا أكبر فى الحياة السياسية يتطلب إعادة النظر فى هذه النسبة .

وفى الواقع، فإنه وبسبب هذه القيود المفروضة على المجلس فإن دوره فى النظام السياسى كان ضعيفا، وقد تجلى هذا الضعف فى مؤشرين هامين : أولهما ، عزوف الناخبين عن المشاركة فى انتخابات المجلس وعزوف الأحزاب السياسية عن هذه المشاركة أيضا ، ففى انتخابات المجلس الأولى عام ١٩٨٠ وانتخابات التجديد

النصفى له فى عام ١٩٨٣ لم تتعد نسبة مشاركة الناخبين ٥٠ بالمائة وفقا للتقديرات الرسمية التى عادة ما تغالى فى تقدير مثل هذه النسب .

وقد ساهم فى إذكاء سلبية المواطنين تجاه المجلس مقاطعة أحزاب المعارضة انتخاباته، وهى المقاطعة التى استمرت حتى عام ١٩٨٩ .

وفى الحقيقة فإن مجرد وجود المجلس نفسه قد ظل أبان العقد الأول لتأسيسه غير ملموس ، ولكنه خلال الفترة منذ ١٩٨٩ و ١٩٩٢ تفاعل من خلال النقاش الذى تم تركيز الأضواء مع بعض القضايا التى شغلت المجتمع حينئذ ، وبخاصة قضية الأرهاب ، وبفعل ذلك بدأ يكتسب المجلس بعض مبرررات الوجود بعد أن كانت الأسئلة حول جدوى وجوده لا تنقطع ، وبدأت تطرح مسألة ضرورة اعطاء المجلس اختصاصات أكبر ، وقد كان هذا المطلب محل نقاش كبير من قبل الحوار الوطنى الذى عقد فى صيف ١٩٩٤ . واستمر هذا المطلب فى دائرة الاهتمام حتى أعلن الرئيس مبارك فى الجلسة الافتتاحية لدور انعقاد المجلس السادس عشر فى ٢٤ يونيو ١٩٩٥ أنه لا تفكير الا فى منح المجلس مهام تشريعية ([٣٠]).

والمثير حقا ان مجلس الشورى الذى أراده السادات مجلسا للعائلة المصرية ، ما يعنى شموله ممثلين عن التيارات السياسية المختلفة ، قد ووجه بإعراض من قبل أحزاب المعارضة كما سبق القول ، ففى انتخابات ١٩٨٠ قاطعت كل هذه الأحزاب العملية الانتخابية ، ولم يشذ عن هذه القاعدة سوى حزب الأحرار الذى خاض الانتخابات فى ١٢ دائرة ب ١٢٢ مرشحا لم يفز أيا منهم . وفى انتخابات ١٩٨٣ استمرت أحزاب المعارضة على موقفها بل ونجحت فى اقناع حزب الأحرار — الذى رفض طلبه بمنح المجلس صلاحيات تشريعية — بمقاطعة الانتخابات .

وقد تمثلت أسباب مقاطعة المعارضة لانتخابات المجلس فى سببين أساسيين : هما ضآلة الصلاحيات المعطاة للمجلس ، والنظام الانتخابى للمجلس ، الذى قام على أساس القائمة الحزبية المطلقة ، التى قضت المحكمة الدستورية العليا ببطلانه لإنه يحرم المستقلين من خوض الانتخابات ، وفى ٢٣ أبريل ١٩٨٩ صدر قرار جمهورى بحل المجلس وتم تعديل النظام الانتخابى إلى النظام الفردى ، وهو ما كان دافعا لأحزاب المعارضة لخوض الانتخابات التالية التى جرت فى يونيو ١٩٨٩

وتجعل هذه المحدودية فى دور مجلس الشورى فى النظام السياسى ، من قضية تفعيله قضية جوهرية ، والواقع أنه هناك وجهتى نظر حول وجود المجلس أصلا باختصاصاته الراهنة ، وجدوى هذا الوجود ([31]) :

- وجهة النظر المعارضة للمجلس : يرى أنصار هذا الاتجاه أن المجلس ليس له سلطات حقيقية وأن دوره تقوم به أجهزة أخرى قائمة بالفعل ، وهى المجالس المتخصصة ، وأن وجودهى فيه يهدر نفقات مالية باهظة وأن تكوينه ليس ديمقراطيا مائة بالمائة ، حيث يتم تعيين ثلث أعضائه ، وهولاء يطالبون بإلغاء المجلس .

- وجهة النظر المؤيدة للمجلس : وأنصار هذا التوجه يؤكدون أهمية وجود المجلس ، وحججهم أن :

- المجالس القومية المتخصصة لا تتشابه مع المجلس فى الوظيفة او التكوين أو الدور السياسى ، ولكنهما يكملان بعضهما البعض ، ووجود هذه المجالس تفرضه الاعتبارات الفنية لتطوير دور الدولة فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية التى ربما لاتتوافر لدى رجال السياسة .

- مجلس الشورى سلطة دستورية لها دور فى النظام السياسى مهما كان حجمه على خلاف المجالس القومية المتخصصة التى تعد جزء من السلطة التنفيذية .

- وحود مجلس الشورى فى النظام السياسى يوسع قاعدة المشاركة السياسية ويفيد فى تنشيط الحياة السياسية من خلال ما يقوم به من دور مكمل لمجلس الشعب فى العملية البرلمانية . ويضم المجلس كفاءات يمكن الاستعانة بها لتطوير هذه العملية.

ولعل الرأى الثالث فى هذا الجدل هو الأكثر منطقية ، وهو الذى ينادى بتدعيم دور المجلس ، فأنصار هذا الرأى ليسوا مع إلغاء المجلس أو بقائه باختصاصاته الحالية ، وهم يطالبون بعدة اقتراحات أبرزها :

- تعديل المادة ٨٦ من الدستور التى تقصر سلطة التشريع على مجلس الشعب وحده .

- وضع نصوص الدستور المتعلقة بمجلس الشورى فى الفصل الثانى الذى تناول السلطة التشريعية ، بدلا من تخصيص الفصل السابع للحديث عن المجلس ، كما هو الوضع الحالى .

خـــاتـــمـــة :

لم يستطع أى من مجلس الشـعب أو الشـورى المساهمة فـى دفـع عمليـة التحـول الديمقراطى المتعثرة فى مصر، عن طريق الدور المفترض أن يقوم به كل منهما وبخاصـة مجلس الشعب فى هذا الإطار، سواء كـان هـذا الـدور مباشـرا، أى عـن طريـق إعـادة صياغة الإطار القانونى بما يفتح الباب أما هذا التحول، أو غير مباشـر أى عـن طريـق تدعيم عملية التنشئة السياسية أو ضبط الصراعات بين التيـارات السياسـية المختلفـة، وقبل كل هذا وذاك لم يستطع أيا منهما التعبير بأمانة عن عنصـر الإرادة العامـة التـى هى فى الأصل أساس فكرة تشكيل المجالس النيابية .

وقد كان هذا الفشل بسبب القيود الشديدة المفروضـة علـى المجلسـين سـواء كـانت هذه القيود نابعة من السياق المجتمعى للنظـام السياسـى نفسـه بشـكل عـام ، أو مـن النظام الحاكم لعمل المجلسين بشكل خاص.

ويبدو من المثير حقـا أن كـلا المجلسـين لم يفشـلا فقـط فـى دفـع عمليـة التحـول الديمقراطي، بل إنهما قد ساهما فى بعض الأحيان فى عرقلة هذا التحـول مـن خـلال سن قوانين تضيق من أفق حريات الرأى والتعبير والتنظيم، وأبقيا على قوانـين أخـرى موروثـة مـن العـهود السـابق بمـا تحملـه مـن معوقـات شـديدة فـى سـبيل التحـول الديمقراطى.

وبالنظر إلى أهمية الدور الذى يمكن أن يقوم به كـلا المجلسـين، وبـالذات مجلـس الشعب، فإن البحث عن آليات تفعيل دورهما يبدو أمرا ملحا .

وفى واقع الأمر، فإن التفعيل المطلوب لمجلس الشعب والشورى فى عملية التحـول الديمقراطـي، لا يمكـن ان يتـم الا علـى مسـتويين متوازيـين : المسـتوى الأول خـاص بإصلاح النظام السياسى ككل، حيث أنـه لا معـني، بـل ولا إمكانيـة لتفعيـل جزئـى لدور المجلسين بشكل منفصل عن باقى هياكل واجـهزة النظـام السياسـى . والمستوى الثانى خاص بإصلاح نظام عمل كلا المجلسين، وهذا المستوى يظل بديهيا مرتبط فـى كثير من أبعاده بحدوث الإصلاح علـى المسـتوى الأول، وإن كـان فـى الإمكـان القيـام بعملية تفعيل جزئى لأداء كلا المجلسين بشكل يرتقى إلى حد ما بالعمل البرلمـانى فـى انتظار عمليه إصلاح هيكلى لا تنهض فقط بدور البرلمان، وإنما بكافة مؤسسات النظـام السياسي، وذلك على النحو الذى يمكن من دفع عملية التحول الديمقراطـى إلى الأفـاق المرجوة .

جدول (١)

يوضح مدى هيمنة الحزب الوطنى الحاكم علي مجلس الشعب في فصوله التشريعية الست الأخيرة، أى منذ العمل بالتعددية الحزبية وصدور قانون الأحزاب عام ١٩٧٧

تاريخ الانتخابات / القوى السياسية		١٩٧٩		١٩٨٤		١٩٨٧		١٩٩٠		١٩٩٥		٢٠٠٠	
		عدد المقاعد	%	عدد المقاعد	%	عدد المقاعد	%	عدد المقاعد	%	عدد المقاعد	%	عدد المقاعد	%
الحزب الوطنى		٣٤٩	٨٩,١	٣٩٠	٨٧	٣٤٨	٧٨	٣٦٠	٨١	٤١٧	٩٤	٣٨٨	٨٧,٧
المعارضون والمستقلون	أحزاب	٣٣	٨,٣	٥٨	١٣	٩٤	٢١	٥	١	١٤	٣	١٦	٣,٦
	مستقلون	١٠	٢,٦	-	-	٥	١	٧٩	١٨	١٣	٣	٣٨	٨,٥
	إجمالى	٤٣	١٠,٩	٥٨	١٣	٩٩	٢٢	٨٤	١٩	٢٧	٦	٥٤	٢١,١

جدول (٢) عدد العمال والفلاحين في مجلس الشعب منذ تأسيسه في ١٩٧١

الفصل التشريعى	عدد العمال	عدد الفلاحين	اجمالى أعضاء مجلس الشعب	نسبة العمال والفلاحين
١٩٧١-١٩٧٦	١١٥	٧٣	٣٦٠	٥٢,٢
١٩٧٦-١٩٧٩	١٤٢	٦١	٣٦٠	٥١,٤
١٩٧٩-١٩٨٤	١٢٩	٦٢	٣٦٠	٥٣,١
١٩٨٤-١٩٨٧	١٥٥	٧٢	٤٥٨	٤٩,٦
١٩٨٧-١٩٩٠	١٥٩	٧١	٤٦٠	٥٠
١٩٩٠-١٩٩٥	١٦٥	٦٥	٤٥٤	٥١,٨
١٩٩٥-٢٠٠٠	١٧١	٦٢	٤٥٤	٥٢,٥
٢٠٠٠-٢٠٠٥	١٧٢	٥٥	٤٥٤	٥١,٨

جدول (٣) الإداء الرقابي لمجلس الشعب منذ تأسيسه عام ١٩٧١

الفصل / الاداة الرقابية	الأول(٧١-١٩٧٦)			الثاني(٧٦-١٩٧٩)			الثالث(٧٩-١٩٨٤)			الرابع(٨٤-١٩٨٧)			الخامس(٨٧-١٩٩٠)			السادس(٩٠-١٩٩٥)			السابع(١٩٩٥-٢٠٠٠)			أجمالي		
	قدم	إنتهى	%	قدم	انتهى	%	قدم	انتهى	%	قدم	انتهى	%	قدم	انتهى	%	قدم	انتهى	%	قدم	انتهى	%	قدم	انتهى	%
أسئلة	٣٥٧	٣٦٠	٩٣,٣	٥٠٥	٤٩٢	٩٧,٤	١٢٩٨	١٢٦٦	٩٧,٥	٧٤٤	٧٤٤	١٠٠	٤٢٦	٤٢٦	١٠٠	٣٥٩	٣٤٦	٩٦,٤	١٧٢٠	٣٦٧	٢١,٣	٥٤٣٧	٤٠٠١	٧٣,٥
طلبات أحاطه	٨٩	٨٢	٩٢,١	١٥٥	١٤٤	٩٢,٩	٣١٧	٣١٤	٩٩	١٨٣	١٨١	٩٨,٩	٤٢	٤٢	١٠٠	٤١٢	٣٧٧	٩١,٥	١٥٨٠	٤٧٨	٣٠,٢	٢٧٦٩	١٦١٨	٥٨,٤
بيانات عاجلة	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	٥٤٦	-	-	٤٣٣	٤٠٨	٩٤,٢	٩٨٣	٦٠٧	٦١,٧
استجوابات	٧	٧	١٠٠	٣٨	١٩	٥٠	١٣	١١	٨٤,٦	٣١	١٨	٥٨	٤٢	١٥	٤٠	١٠٧	٤٦	٤٣	٥٦	٣٢	٥٧,١	٢٩٤	١٤٨	٥٠,٣
طلبات مناقشة عامة	١٢	٥	٤١,٦	٢٣	٨	٣٤,٨	٣٣	١٧	٥١,٥	١٤	٣	٢١,٤	١٨	٤	٢٢,٢	٣٨	٨	٢١	٩٨	٦	٦,١	٢٣٦	٥١	٢١,٦
لجان تقصى حقائق	١١	٧	٦٣,٦	-	-	-	٢٣	٢٣	١٠٠	١	١	١٠٠	-	-	-	٣	٣	١٠٠	٣	٢	٦٦,١	٤١	٣٦	٨٧,٨
اقتراحات برغبة	٦٦٣	٥٨	٨,٧	٩٨	١	١	١٠٣	١٦	١٥,٥	٣٠	٥	١٦,٦	٤	-	-	٦٣	٥٣	٢٨	٣٨٠	٢١٦	٥٦,٨	١٢٤١	٣٤٩	٢٨,١

الـهـوامـش :

١- د.السيد صبرى ، النظم الدستورية فى البلاد العربية ، معهد البحوث والدراسات العربية ، القاهرة : ١٩٥٧ ، ص ٢٨ .
٢- د. محمد أبوزيد محمد على ، الإزدواج البرلمانى وأثره فى تحقيق الديمقراطية : دراسة مقارنة وتطبيقية على النظام الدستورى المصرى ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة : ١٩٩٥ .
٣- Abdo Baaklini ,Guilain Denaeux , and Robert Springborg ,the resurgence of parliamentary poltics in the arab world , the national democratic institute for foreign affairs ,U.S.A,١٩٩٦
٤- المرجع السابق .
٥- د. كمال المنوفى ، أصول النظم السياسية المقارنة ، شركة الربيعان للنشر والتوزيع ، الكويت : ١٩٨٧ ، الطبعة الأولى ، ص ص ١٦٠ – ١٦٢ .
٦- المرجع السابق ، ص ص ١٤٦ – ١٤٨ .
٧- د. محمد صفى الدين خربوش ، الثقافة السياسية والتطور الديمقراطى فى مصر ، فى د. محمد صفى الدين خربوش " التطور الديمقراطى فى مصر ١٩٨٢ – ١٩٩٢ ، مركز البحوث والدراسات السياسية ، جامعة القاهرة :١٩٩٤ ، ص ٣٢ – ٣٤ .
٨- د. جهاد عودة و اخرون ، بـاب على الصحراء : الانتخابات المصرية : المسار – معضلاته وتوصيات للمستقبل : دراسة قانونية وسياسية ، المجموعة المتحدة ، القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص ٢٢ .
٩- أحمد عبد الحفيظ ، نقد دستور ١٩٧١ والدعوة لدستور جديد، مركز القاهرة لدراسات لحقوق الإنسان ، القاهرة :١٩٩٩ .
١٠- المادة ٣ من قانون الطوارئ .
١١- حقوق برلمانية معدومة : الاستجواب وطلب المناقشة ، جماعة تنمية الديمقراطية ، القاهرة ١٩٩٨ ، برنامج المرصد البرلمانى ، ص ص ١٦ – ٢٠ .
١٢- محمود على ، البنية التشريعية للاستبداد والقيود الفعلية على التحول الديمقراطى ، بحث مقدم إلى مؤتمر "مستقبل التطور الديمقراطى فى مصر " جماعة تنمية الديمقراطية، القاهرة ٢ و ٣ نوفمبر ١٩٩٧ .
١٣- لمزيد من التفاصيل انظر : أيمن السيد عبد الوهاب ، قانون الجمعيات الأهلية : الأولويات والتحديات ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ، القاهرة ٢٠٠٢ ، سلسلة كراسات استراتيجية ، السنة ١٢ ، العدد ١٢١ .

١٤- عمرو هاشم ربيع ، السلطة التشريعية فى مصر : دراسة فى طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فى " د. أحمد الرشيدى " محرر " المؤسسة التشريعية فى العالم العربى ، مركز البحوث والدراسات السياسية ، جامعة القاهرة :١٩٩٧ ، ص ص ٥٨٦ ـ ٥٩٠ .
١٥- عبد الله خليل ، القوانين المقيدة للحريات فى التشريع المصرى ، مركز الحضارة للإعلام والنشر ، القاهرة : ١٩٩٣ .
١٦- د. هالة مصطفى " مؤشرات ونتائج انتخابات ١٩٩٥ " فى د. هالة مصطفى " محرر " الانتخابات البرلمانية فى مصر ١٩٩٥ " مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ، القاهرة : ١٩٩٧ ، ص ٩٧ .
١٧- مجلة الديمقراطية ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ، القاهرة : العدد الأول ، يناير ٢٠٠٠ ، ص ١١٦ .
١٨- محمد الطويل ، برلمان الخمسين فى المائة ، الزهراء للإعلام العربى ، القاهرة : ١٩٩٥ .
١٩- د.محمد صفى الدين خربوش " محرر " مجلس الشعب والسياسة العامة : الدور التشريعى والرقابى ، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ، جامعة القاهرة : سلسلة منتدى السياسات العامة ، العدد رقم ٩ ، يونيو ٢٠٠١ .
٢٠- د.حمدى عبد الرحمن " أداء مجلس الشعب وطبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فى د. محمد صفى الدين خربوش " محرر " التطور السياسى فى مصر ١٩٨٢ ـ ١٩٩٢ ، مرجع سابق ، ص ٨١ ـ ٨٢ .
٢١- د. وحيد عبد المجيد (محرر)، التقرير الاستراتيجى العربى عام ١٩٩٩ ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ، القاهرة : ٢٠٠٠ ، ص ٢٧١ .
٢٢- د. على الصاوى " محرر " ، تقييم أدوار انعقاد مجلس الشعب ، التقرير السنوى الثانى ، دور الانعقاد الثالث للفصل التشريعى السابع ، جماعة تنمية الديمقراطية ، برنامج المرصد البرلمانى ، القاهرة : ١٩٩٨ .
٢٣- مصطفى علامة وطارق أبو يوسف ، كيف ترد على بيان الحكومة ، جماعة تنمية الديمقراطية ، القاهرة : ١٩٩٨ ، برنامج المرصد البرلمانى ، ص ٣١ .
٢٤- د. وحيد عبد المجيد (محرر)، التقرير الاستراتيجى العربى عام ١٩٩٩ ، مرجع سابق ، ص ٢٦٩ .
٢٥- د.جهاد عودة وأخرون ، مرجع سابق ، ص ص ١٢٦ ـ ١٢٨ .
٢٦- د.محمد صفى الدين خربوش " محرر " مجلس الشعب والسياسة العامة ، مرجع سابق ، ص ص ٢٦ ـ ٢٨ .
٢٧- د.على الصاوى ، مشروع لائحة جديدة لمجلس الشعب : دراسة سياسية وقانونية ، دار النهضة العربية ، القاهرة : ٢٠٠١ .
٢٨- د. وحيد عبد المجيد (محرر)، التقرير الاستراتيجى العربى ١٩٩٩ ، مرجع سابق .

٢٩- د.على الصاوى "محرر " نظام العمل بمجلس الشورى " ، البرنـامج الرلمـانى بكليـة الاقتصـاد والعلو السياسية بجامعة القاهرة ، كراسـات برلمانيـة ، العـدد الخـامس ٢٠٠١.

٣٠- د. محمد السيد سـعيد (محـرر)، التقريـر الاسـتراتيجى العربـى ١٩٩٥ ، مركـز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ، القاهرة : ١٩٩٦، ص ٣٧٨ .

٣١- د.علـى الصـاوى ،هيكل المؤسسـة التشـريعية فـى النظـم العربيـة مـع اشـارة خاصـة للبرلمان المصرى ، مجلة الديمقراطيـة ، مركـز الدراسـات السياسية والاسـتراتيجية بالأهرام ، العدد التجريبى ، يوليو ١٩٩٩ ، ص١٨ – ١٩ .

الفصل الرابع

موقـــع الأحـــزاب السياســـية فـــى التطـــور الديمقراطـــى : الأزمـــة وإمكانـــات تجاوزهـــا

د . وحيد عبد المجيد

لا يحتاج إثبات أزمة الأحزاب السياسية فى مصر، كما فى مختلف البلاد العربية التى تشهد تطورا ديمقراطيا، إلى برهان. فمظاهرها أكثر وضوحا من أن تحتاج إلى البحث عنها. كما أن قياداتها أصبحت أكثر استعدادا للاعتراف بوجودها، بعد أن كانت تميل إلى التقليل منها، وإن ظلت تنزع إلى تحميل القيود المفروضة عليها بموجب الإطار القانونى الذى ينظم الحياة السياسية (راجع الفصل الأول فى هذا الكتاب) المسئولية عنها.

وبالرغم من أن هذه القيود لعبت دورا، "تأسيسيا" فى إرباك الأحزاب السياسية وبالتالى خلق الأزمة التى تفاقمت مع الوقت، يظل من الصعب تصور إمكان وصول هذه الأزمة إلى ما وصلت إليه بعد ربع قرن على التحول من الواحدية السياسية إلى التعدد الحزبى فى مصر بدون اختلالات جوهرية فى بناء الأحزاب وطريقة تسييرها.

فما هى أهم مصادر الأزمة، التى نجد فى معظم فصول هذا الكتاب، إشارات إلى مظاهرها، وهل يمكن الخروج منها وكيف ؟ هذا هو ما نحاول مناقشته دون أن نقف طويلا أمام مظاهر الأزمة التى ترد إشارات عديدة إليها فى فصول أخرى من الكتاب.

أولا : مصادر أزمة الأحزاب :

تنبع الأزمة التى تكبل حركة الأحزاب السياسية فى مصر، كما فى غيرها من البلاد العربية التى تعرف نظما تعددية مقيدة، من مصدرين رئيسيين أحدهما موضوعى يتعلق بطابع النظام السياسى والبيئة التى تعمل فيها هذه الأحزاب، والآخر ذاتى يتصل بالاختلالات الداخلية فيها بناء وتسييرا وأداء.

١- بيئة الأحزاب كمصدر لأزمتها :

تختلف أوضاع الأحزاب السياسية فى الدول الديمقراطية عنها فى البلاد التى تمر فى مرحلة تطور ديمقراطى أى انتقال من الحزب أو التنظيم السياسى الواحد فى إطار نظام تسلطى إلى النظام الديمقراطى. ففى مرحلة التطور الديمقراطى، يظل التعدد الحزبى محكوما من أعلى بدرجة أو بأخرى فى إطار انفتاح سياسى يفترض أن يزداد مع الوقت. ولكن ازدياد هذا الانفتاح لا يتوقف على السياسة التى يتبعها نظام الحكم فقط، وإنما على أداء الأحزاب السياسية بدورها.

فيتسم نظام الحكم فى هذه المرحلة باستعداد للانفتاح. ولكن هذا الاستعداد يبقى محدودا ما لم يحدث تفاعل إيجابى بينه وبين الأحزاب السياسية المعارضة. فإذا افتقدت التجربة هذا النوع من التفاعل، يميل نظام الحكم إلى إطالة مرحلة الانتقال التى يتحول فيها من النمط التسلطى المغلق إلى نمط تسلطى مفتوح ومن نظام أحادى مغلق إلى نظام تعددى مقيد[1].

ويقتضى الأمر، هنا، وقفة منهجية سريعة مع النمط التسلطى فى النظم السياسية وأهم سماته، كى نفهم كيف بدأت عملية التطور الديمقراطى فى بلاد عربية عدة من بينها مصر.

فلم يعرف العالم العربى النمط الشمولى الذى شهدته الدول الشيوعية الا فى حالة واحدة هى اليمن الجنوبية السابقة. ولكن كان هذا العالم مصنعا للنمط التسلطى.

وبالرغم من أن معظم علماء السياسة ودارسيها يعتبرون النمط الشمولى أكثر قسوة وأشد جذرية فى إهداره لمقومات الحرية، لأنه لا يترك أى مساحة خارجة عن إطاره أو أى حيز خاص يتنفس فيه الناس، فقد ثبت أن النمط التسلطى يترك أثرا أخطر وأفدح فى المجتمع.

فالنمط الشمولى الذى يميز تمييزا صارما بين "رجاله" الذين ينضوون تحت لواء حزبه الواحد أو المهيمن وغيرهم يشترط فى من يلتحق به التزاما كاملا ويمتلك آليات منظمة للتجنيد السياسى، أى يضع قواعد معينة بخلاف النظام التسلطى الذى يفتقد إلى أى قواعد أو معايير. وحتى إذا كانت قواعد النظام الشمولى غير ديمقراطية. فهى أفضل من غياب القواعد بما يؤدى إليه من عشوائية وافتقاد للاتجاه. كما أن وجود قواعد، أيا يكن نوعها، يقلل مستوى الفساد السياسى الذى ثبت أنه يصل إلى ذروته

فى النمط التسلطى ليطفح على المجتمع برمته ويشمل الكثير من المثقفين ويمتد إلى السياسيين الذين لا يلتحقون بالنظام إما لأنهم يرفضونه أو لكونه يستبعدهم.

وهذا يفسر لماذا يكون معارضو النظام الشمولى أقل عرضة للإفساد مقارنة بنظرائهم فى النظام التسلطى وأكثر قدرة على تشكيل معارضة تتسم بالمصداقية بالرغم من أن القمع يكون فى النظام الشمولى أشد منه فى النظام السلطوى غالبا.

وأهم ما يميز النظام التسلطى هو قدرته على التجدد وإعادة إنتاج نفسه، فى الوقت الذى لا يمتلك النظام الشمولى القدر نفسه من المرونة. وسجل النظام التسلطى فى العالم العربى نجاحا قياسيا فى هذا المجال منذ منتصف سبعينات القرن العشرين، حين بدأت تحولات متفاوتة ومتنوعة فى اتجاه الانفتاح السياسى الذى أتاح له الصمود أمام رياح الديمقراطية التى هبت على العالم فى العقد الأخير فى ذلك القرن، عكس النظام الشمولى الذى عصفت به هذه الرياح وانهار فى بلاد كثيرة.

ويعنى ذلك أن الاتجاه الذى غلب فى فترة سابقة على حقل النظم المقارنة، واعتبر النظام التسلطى بمثابة نمط انتقالى بين الشمولية والديمقراطية لم يكن صائبا. وهو اتجاه تبناه عدد لا بأس به من علماء السياسة الغربيين، مثل يوجين ميهان فى دراسته عن ديناميات الحكومة الحديثة، وكولمان فى دراسته عن النظم السياسية فى المناطق النامية ضمن الكتاب الذى شارك فى تحريره مع ألموند، وأوروسيكين فى مقدمته لعلم السياسة.

فقد ثبت أن النظام التسلطى يمكن أن يستوعب عوامل التغيير التى تدفع فى اتجاه الدمقرطة Democratization ، عبر انفتاح سياسى جزئى يجعله نمطا قائما بذاته لفترة غير قصيرة وليس نمطا انتقاليا. وعندما يحدث الانفتاح السياسى يبدأ التطوير الديمقراطى الذى يستغرق فى العادة وقتا طويلا.

ويوضح الجدول رقم (١)
مقارنة سريعة بين النمط التسلطي المغلق والمفتوح.

	النمط التسلطى المغلق	النمط التسلطى المفتوح
النظام الحزبى	نظام حزب واحد أو نظام لا حزبى حظر إنشاء أحزاب سياسية، أو السماح ببعضها وإدماجها فى كيان يهيمن عليه الحزب الحاكم.	تعدد حزبى محكوم من أعلى. قيود على تأسيس الأحزاب وعلى أنشطتها.
الانتخابات	غير تنافسية تجرى بين مرشحى الحزب الواحد أو من يجيز هذا الحزب ترشيحهم من المستقلين، أو بين مرشحين مقبولين من نظام الحكم فى حال عدم اعتماده على قاعدة حزبية. لا تتوفر حرية التصويت، وتكون النتائج معروفة سلفا.	شبه تنافسية، ويتوقف مدى التنافس على الضمانات الانتخابية، التى لا تتوفر غالبا. تجرى بين مرشحين لأحزاب متعددة ومستقلين فى معظم الأحيان. تتأثر حرية التصويت بالقيود والضغوط وأعمال التزوير. فوز الحزب الحاكم بالأغلبية محسوم سلفا.
المشاركة السياسية	محدودة تتحكم فيها آليات التعبئة. متأثرة بعدم ثقة الناخبين فى جدواها.	* تزداد جزئيا فى البداية ثم تتراجع، وتظل خاضعة لمؤثرات الترهيب والترغيب وافتقاد الثقة.
النظام الإعلامى	* سيطرة كاملة عليه.	* استثناء الصحافة من السيطرة وتمتعها بقدر واسع من الحرية.
الهيئة التشريعية	* أداة شكلية للموافقة الآلية.	* تظل أداة شكلية للموافقة، لكنها تصبح ساحة للتفاعل وتتردد فيها بعض أصداء الجدل العام عندما يوجد تمثيل للمعارضة فيها.
النظام القضائى	* يفتقد للاستقلال بدرجات متفاوتة، تصل فى ذروتها إلى الإلحاق التام.	* يكتسب القضاء الطبيعى قدرا من الاستقلال، ولكن تجرى موازنة هذا الاستقلال عن طريق القضاء الاستثنائى.

٢- الاختلالات الداخلية كمصدر لأزمة الأحزاب :

يمكن الحديث عن عنصرين أساسيين للاختلال البنائى والوظيفى فى الأحزاب السياسية المصرية، وفى كثير من الأحزاب فى البلاد العربية التى تمر فى مرحلة تطور إلى الديمقراطية.

أ - ضعف التكوين وهشاشة البناء :

لا تعتبر مصر من البلاد حديثة العهد بالظاهرة الحزبية، فقد عرفت هذه الظاهرة بمعناها الحديث منذ ما يقرب من قرن كامل من الزمن، بل شهدت مقدمات لها منذ سبعينات القرن التاسع عشر(٢).

غير أن التعددية الحزبية لم يقدر لها أن تحقق التراكم الضرورى كى تنضج وتترسخ. وكان الانقطاع الذى حدث فى هذه التعددية بعد ثورة ١٩٥٢ مؤثرا بعمق عليها. وظهر هذا الأثر واضحا عندما بدأ التحول إلى التعددية مجددا فى منتصف سبعينات القرن العشرين. فلم يكن ما حدث، بعد الثورة، مجرد انقطاع بل تدمير منظم لمقومات التعددية فى المجتمع الذى أعيد تشكيله على أساس أحادى ليس فقط فى السياسة، ولكن أيضا فى الثقافة والفكر، فضلا عن طريقة التفكير. فقد تم تفريغ مفهوم الشعب من مضمونه الحقيقى باعتباره أفرادا فى مجتمع يتفاعلون تفاعلا حرا ينتج عنه خلاف بين اتجاهات وتيارات وفئات متباينة، وتحويله إلى معنى مجرد يتسم بالشمول ويجرى باسمه فرض اتجاه واحد محدد على المجتمع.

كما تم استخدام حاجة المجتمع إلى التنمية والعدالة ذريعة للإجهاز على التعددية السياسية والفكرية ورسم أبشع صورة لها، إذ جرى تصويرها كما لو كانت هى بالضرورة الإطار الذى يحدث فيه الاستغلال وينتشر عبره الفقر. وحفل الميثاق الوطنى الصادر عام ١٩٦٢ بتعبيرات من نوع : الواجهات الدستورية الخادعة، وديمقراطية الرجعية، وديمقراطية القلة المستغلة، ومهزلة الديمقراطية، وفقدان حق التصويت لقيمته.

وطرح الميثاق مفهوم تحالف قوى الشعب العامل، وأعطاه معنى شموليا مناقضا للتعددية. وعبر عن هذا المعنَى بوضوح عندما قال أن (الوحدة الوطنية التى يصنعها تحالف القوى المكونة للشعب العامل هى التى تستطيع أن تقيم الاتحاد الاشتراكى العربى ليكون السلطة الممثلة للشعب والدافعة لإمكانيات الثورة والحارسة على قيم الديمقراطية السلمية)(٣).

وهكذا، تم فرض تنظيم سياسى واحد على مجتمع كان شديد الحيوية بتعدديته التى كانت مبشرة فى أواخر أربعينات القرن العشرين بتطور يضع مصر فى مصاف الدول الديمقراطية. ولكن هذا التطور تعرض إلى إجهاض الحق ضررا فادحا بالتعددية

ليس فقط لأنه حال دون استمرار تطورها، ولكن لأنه دمر المقومات الأساسية اللازمة لوجودها أصلا. وقد حدث مثل ذلك فى بلاد عربية أخرى عرفت تعددية سياسية بدورها مثل سوريا والعراق.

وبالرغم من أن عملية تدمير مقومات التعددية فى مصر اشتملت على تغيب مفهوم الحزب السياسى، عبر الاستغناء عن حزب حاكم وإقامة تنظيم فضفاض هو الاتحاد الاشتراكى بخلاف ما حدث فى سوريا والعراق تظل المحصلة واحدة تقريبا. صحيح أننا لا نعرف بعد ما إذا كان المجتمع السورى والعراقى قادرين فى المستقبل على إعادة إنتاج التعدد الحزبى الفاعل الذى عجز المجتمع المصرى عنه. ولكن الأرجح أنهما سيواجهان المشكلة نفسها وربما أكثر منها، وخصوصا فى حالة العراق التى وصل فيها القمع إلى مستوى أعلى نوعيا وليس فقط كميا.

فلدينا حالة أخرى لم يتم فيها تغييب مفهوم الحزب، وهى تجربة تونس التى حكمها فى المرحلة الأحادية الحزب الاشتراكى الدستورى. ولكن ما زال المجتمع التونسى عاجزا عن إنتاج تعدد حزبى حقيقى بعد ما يقرب من ربع قرن على الانتقال إلى هذا التعدد.

ولعل أهم ما ترتب على تدمير مقومات التعددية فى مصر وبلاد عربية أخرى هو ضعف تكوين النخبة السياسية والثقافية. فما أن بدأ الانتقال نحو التعددية المقيدة حتى تبين أن هذه النخب أضعف من أن تحمل على كاهلها أعباء بناء نظام تعددى قادر على النمو والتطور. بدت هذه النخب عاجزة عن المبادرة والفعل المؤثر، وأسيرة ردود فعل غلب عليها الطابع الانفعالى والعشوائى، الأمر الذى أدخل التعددية الوليدة فى أزمات مبكرة. كما ظهر أن هذه النخب تعانى من محدودية المعرفة العامة فى عصر لم يعد العمل الحزبى فيه خطبا عصماء وشعارات منمقة. لم تكن هذه النخب مؤهلة لبناء أحزاب قادرة على تقديم برامج وطرح سياسات محددة بديلة قابلة للتطبيق وتكوين كوادر على مستوى مرتفع من المعرفة. ولم تكن مدركة أن الأحزاب الفاعلة فى البلاد الديمقراطية تعتمد على قواعد معلومات واسعة ومراكز أبحاث متطورة ومتابعة دقيقة لما يحدث حولها فى مجتمعها وفى العالم.

وبطبيعة الحال كان هناك المؤهلون لذلك والقادرون عليه فى مختلف الأحزاب السياسية المصرية. ولكنهم كانوا إما أقل عددا أو أضعف نفوذا، واستسلموا سريعا فاستقال معظمهم واحتفظ من لم يستقيلوا بآرائهم لأنفسهم. وكلما حاول "قادمون جدد"

إلى الأحزاب إصلاح ما يمكن إصلاحه فيها وجدوا الطريق مغلقا وأدركوا أن محاولة فتحه تحتاج إلى نضال طويل غير مضمونة نتائجه وقد يؤدى إلى صدام يعرض الحزب الى خطر حله أو تجميد نشاطه، فقعدوا عن المحاولة.

وليس فقط التكوين المعرفي للنخب الحزبية هو الذى يعانى ضعفا شديدا. فكذلك الحال بالنسبة إلى التكوين الأخلاقى الذى يظهر ضعفه ليس فقط فى الفساد الذى ضرب قطاعات من هذه النخب، ولكن أيضا فى ميل أعداد متزايدة من هذه النخب الى نفاق رؤساء الحزب والحلقة المحيطة بهم ممن فيهم الموظفين الإداريين فى "السكرتاريات" الخاصة لهؤلاء الرؤساء. وكم يبدو المشهد عبثيا عندما ينضم شخص ذو حثيثة ما الى حزب معارض لينافق رئيسه طمعا فى "منصب" حزبى بدلا من أن يسعى إلى الإصلاح ما وسعه الجهد فمادام مستعدا للنفاق، فلماذا ولم ينضم إلى الحزب الحاكم على الأقل ليحصل على ثمن النفاق؟.

ب- غياب أو ضعف الديمقراطية داخل الأحزاب:

ويقودنا ذلك إلى العنصر الرئيسى الثانى للاختلالات الداخلية فى الأحزاب، وهو الطابع الدكتاتورى الذى تتسم به. ويبدو هذا الطابع عاما فى الأحزاب السياسية فى البلاد العربية التى تسير على طريق التطور الديمقراطى. فعلى سبيل المثال لاحظ العاهل المغربى الراحل الملك الحسن الثانى، عندما روى ذكرياته، المفارقة بين أهمية دور الأحزاب فى العملية الديمقراطية وبين دكتاتورية تسييرها، وقال أن (هذه الأحزاب تمثل الأدوات اللازمة للديمقراطية، ولكن دكتاتورية التسيير فيها لا تضاهيها دكتاتورية).

وبالرغم من أن مستوى الديمقراطية المفترض وجوده فى داخل الحزب السياسى يعتبر أقل من ذلك الذى ينبغى أن يتوفر فى النظام السياسى، بسبب حاجة الحزب إلى التماسك لخوض التنافس المستمر مع غيره من الأحزاب، يظل حد أدنى من الديمقراطية شرطا لا غنى عنه لضمان هذا التماسك وحل الخلافات الداخلية بطريقة مرضية.

والملاحظ أن النظرية التعددية لا تفرد مبحثا مستقلا للديمقراطية داخل الأحزاب السياسية بشكل منفصل عن ديمقراطية المنظمات غير الحكومية بوجه عام. ولكن اسهامات بارزة فى هذه النظرية تصل إلى أن إمكانات توفر الديمقراطية داخل

الأحزاب السياسية وجماعات الضغط السياسية تعتبر أعلى من غيرها في المنظمات الأخرى.[٤]

وقد خلصت الدراسة الوحيدة التى أجريت لمحاولة قياس مستوى الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية المصرية، فى الفترة من ١٩٧٦ إلى ١٩٩٢، الى أن هذا المستوى أقل من أن يسمح بضمان تطور ديمقراطى مستقر ومطرد ومؤدى إلى مقرطة كاملة للنظام السياسى. وتوصلت الدراسة إلى هذه النتيجة عبر بناء نموذج لقياس مستوى الممارسة الديمقراطية داخل الحزب الوطنى وحزب الوفد وحزب العمل وحزب التجمع وحزب الأحرار، وذلك من خلال ثلاثة مؤشرات رئيسية يضم كل منها مؤشرين فرعيين كالتالى[٥] :

- مؤشر خاص بنمط توزيع السلطة والاختصاص فى الأحزاب، ويشمل طبيعة البناء التنظيمى لهذه الأحزاب وعملية صنع القرار الحزبى.
- مؤشر يتعلق بطبيعة العلاقات بين النخبة والأعضاء فى الأحزاب. ويشمل الأطر المؤسسية لمشاركة الأعضاء فى تسيير شئون الأحزاب والفرص المتاحة لهم خاصة فى هذا المجال، إلى جانب عملية التجنيد للمناصب القيادية فى الأحزاب ومدى انفتاحها وارتباطها بالنشاط الفعلى وإلى أى حد توفر فرصا لدوران النخبة الحزبية، وبالتالى عدم احتفاظ عناصر هذه النخبة بمناصبهم الحزبية طول الوقت أو لفترة طويلة.
- مؤشر يرتبط بأنماط التفاعلات داخل النخب الحزبية منظورا إليه من زاويتى إدارة الصراع على النفوذ بين عناصر هذه النخب والكيفية التى يتم بها، والتعامل مع الخلافات السياسية والفكرية، فضلا عن مدى التوازن أو الاختلال بين صراعات النفوذ والصراعات على مواقف وأفكار، إذ كلما زادت الأولى ونقصت الثانية كان هذا دليلا على اختلال فى أنماط التفاعلات داخل النخب الحزبية.

وإذا صح القول إن الأحزاب السياسية عموما لا تعرف الكثير من الديمقراطية فى داخلها، لأنها تحتاج إلا التماسك الداخلى كما سبقت الإشارة، فلا ينبغى أن يقودنا ذلك إلى الوقوع فى شرك النظرية القائلة بحتمية هيمنة قلة أو "اليجاركية" معينة على أى حزب سياسى. فهذه النظرية التى صاغها عالم الاجتماع الإيطالى المشهور روبرتو

ميتشلز فى بداية القرن العشرين لاقت رواجا لبعض الوقت قبل أن تقترحها دراسات تجريبية ونظرية أظهرت ما تنطوى عليه من تبسيط نجم عن تعميم لا سند له وقصور منهجى ارتبط بعدم تطوير معايير ومؤشرات محددة للقياس.

أما ظل الحقيقة الذى لا تخلو منه هذه "النظرية" فهو أن ثمة حدودا للتسيير الديمقراطى للأحزاب. وهذه الحدود ضيقة كما سبقت الإشارة، بالمقارنة مع ما هو متاح فى النظام السياسى فى الدول التى تعرف ديمقراطية كاملة. ولذلك نجد أن زعيم أى حزب ، فى أى من هذه الدول، لا يتعرض داخل حزبه إلا لقدر يسير للغاية من الانتقادات والمساءلات التى يواجهها عند توليه الحكم كرئيس دولة أو رئيس حكومة. لكننا كثيرا ما نتجاهل هذا الواقع عندما نطالب الأحزاب السياسية فى بلادنا بأن تمارس الديمقراطية داخلها أولا قبل أن تتطلع إليها على مستوى نظام الحكم.

وهناك فروقات متفاوتة بالطبع بين الأحزاب فى مصر وبلاد عربية أخرى وأحزاب الدول الديمقراطية المتقدمة فى مجالات عدة، لكن أقلها فى مجال التسيير الداخلى. ففى هذا المجال بالذات تقل الفروقات بين الأحزاب السياسية فى العالم. لكن غالبا ما تكون إمكانية وجود أساليب ديمقراطية نسبيا للتسيير فى الأحزاب التى تعمل فى ظل أنظمة حكم برلمانية أعلى منها فى ظل أنظمة رئاسية. كما تزداد هذه الإمكانية كلما كان النظام الإنتخابى يقوم على الأسلوب الفردى، لا أسلوب القائمة الحزبية الذى يتيح لقيادة الحزب فرصا إضافية للهيمنة.

ومع ذلك يظل التباين فى مستوى التسيير الديمقراطى للأحزاب محدودا بشكل عام. وحتى الأحزاب البريطانية، التى يتوفر اتفاق عام على أنها الأعلى مستوى فى هذا المجال، تتجمع السلطة العليا داخلها بين يدى الرئيس فى النهاية لسبب موضوعى هو الحاجة للانضباط الحزبى فى مجلس العموم وخاصة عند التصويت على المشروعات المهمة. وفى هذا السياق يستطيع رئيس الحزب أن يتجاهل قرارات المؤتمر العام، بل إن هذا التجاهل كان إحدى أهم سمات فترة رئاسة ويلسون لحزب العمال مثلا. وفى معظم الأحوال، تكون المؤتمرات ساحة لإظهار وحدة الحزب وراء قيادته، ويغطى التصفيق خلالها على المناقشة النقدية. وعندما يكون زعيم الحزب ذا رسالة، يستطيع أن يضرب عرض الحائط بكل الأعراف الديمقراطية. وليس أكثر من نموذج "المرأة الحديدية" فى حزب المحافظين دليلا على ذلك.

وحتى الحزبان الكبيران فى أمريكا، اللذان يتميزان بالتحرر من نمط التنظيم الهرمى التقليدى، يوجد خلاف واسع حول مدى توفر أساليب للتسيير الديمقراطى فيهما. ويرى البعض، مثل بنيامين باربر، أن فى تاريخهما الكثير مما يؤكد نظرية "الأوليجاركية" بسبب طغيان نفوذ بعض السياسيين المحترفين وخاصة كبار أعضاء الكونجرس عليهما.

لكن على الجانب الآخر، توجد قواعد محددة جيدا لتسيير الكثير من الأحزاب الغربية. فلا يمكن أن يبقى رئيس الحزب فى موقعه ما لم يحافظ على ثقة الأجنحة الرئيسية فيه، وما لم يمكن أداؤه مرضيا وخاصة فى مجال دعم قدرة الحزب التنافسية. وكانت نهاية تاتشر مثلا دليلا على أنه لا يمكن الاستمرار فى التسلط إلى ما لا نهاية. ومن هنا ضرورة عدم إغفال أهمية التباين فى مستوى الديمقراطية المتاح داخل كثير من الأحزاب الغربية بالمقارنة مع غيرها، مهما كان هذا التباين محدودا. ويرجع هذا التباين، فى جانب مهم منه، لكون الحزب ابن بيئته. فكما أن هذه البيئة تسهم فى تشكيل طموحات الأحزاب، بما يفرق بين أحزاب تستطيع التنافس على السلطة وأخرى محرومة منه، فهى أيضا تؤثر على بنية الأحزاب وأساليب تسييرها. فعلى سبيل المثال يمكن ملاحظة أن ركود البيئات السياسية العربية ينعكس على الأحزاب، حيث معظم قادتها هم أنفسهم رجال المرحلة السابقة على التعددية. كما أن البيئة السياسية التى تعرف تقاليد الحوار والمساومة والحل السلمى للخلافات. تنعكس بكل معطياتها هذه على إدارة العلاقات داخل الأحزاب.

وليس المقصود بذلك تبرئة أحزابنا، أو نفى مسئوليتها الذاتية عن تدهور بنياتها وما يتعرض له بعضها من انفجارات داخلية متكررة، وإنما محاولة تحديد حجم هذه المسئولية. وربما يكون القدر المتيقن منها متعلقا بعدم رشادة إدارة الخلافات فى أوساط نخبة الحزب ونشطائه. فالمشكلة الجوهرية لأحزابنا فى معظمها تتصل بكيفية تسيير المستوى العلوى أو القيادى فيها، أكثر مما ترتبط بتسيير الحزب بشكل عام. فغياب أو ضعف الآليات الديمقراطية فى إدارة العلاقة بين المستويات التنظيمية للحزب أمر مألوف فى الظاهرة الحزبية إجمالا. لكن مساوئه لا تقارن بعجز المستوى القيادى (نخبة الحزب) عن تنظيم العلاقة بين عناصره. فآفة الكثير من الأحزاب العربية تتعلق بضعف أو غياب القدرة على حل الخلافات بين عناصر قيادية الحزب قبل أن تنفجر. فمن النادر أن يواجه حزب فى مصر أو غيرها من البلاد العربية أزمة حادة

فى العلاقة بين قيادته وقواعده. وهذا النوع من الخلاف قليل فى الأحزاب بشكل عام فالتنافس بين الأحزاب يخلق بطبيعته تعبئة تتضاءل معها إمكانية تصاعد أى توترات قد تظهر على المستوى الرأسى. وتقل هذه الإمكانية أكثر فى الأحزاب العربية بسبب ضعف الميل العام للمشاركة، بما فى ذلك مشاركة المستويات القاعدية لهذه الأحزاب.

ولذلك تتركز أزمة كثير من الأحزاب فى مستوياتها القيادية، حيث العجز عن إدارة الخلافات والنزوع "للشخصنة" و"الشللية". وهذا هو النقد المنصف الذى يمكن توجيهه لهذه الأحزاب بدرجات متفاوتة بطبيعة الحال. فإذا كانت أساليب التسيير اللا ديمقراطى تسود الأحزاب عموما، إلا أنه من الصعب أن نساوى بين أحزاب تنفجر أو معرضة للانفجار من داخلها، وأخرى تستطيع تجنب ذلك عبر أساليب متحضرة حديثة – وليس بالضرورة ديمقراطية – لإدارة الخلافات بين قيادييها.

ولا ينبغى التقليل من أهمية هذا الفارق، طالما أن وجود ودور الأحزاب أمر ضرورى لتقدم عملية التحول الديمقراطى. فالأحزاب التى تتعرض لانفجارات داخلية تصبح عبئا على هذه العملية فإن لم تحطمها شظايا الانفجار، فهى تضعفها، وتشوه صورة العمل الحزبى، بل وربما صورة الديمقراطية نفسها، فى عيون الناس.

ثانيا : سبل تجاوز أزمة الأحزاب : الحاجة إلى التحديث

لا توجد وصفة جاهزة لتحديث الأحزاب فى كل زمان ومكان. فالمقتومات اللازمة لهذا التحديث تختلف من بلد إلى آخر، ومن فترة إلى أخرى، بل أحيانا من حزب إلى حزب فى بعض الحالات.

والحديث عن تحديث التجربة الحزبية هنا يشير إلى معنى عام وليس إلى المعنى الحرفى للتحديث الذى هو الانتقال من التقليدية إلى الحداثة.

فالأحزاب الأساسية فى مصر لا تعتبر فى مرحلة ما قبل الحداثة بالمعنى الغربى أو بالمعنى الذى نستخدمه عند الحديث عن تحديث المجتمع التقليدى. فالمقصود بتحديث الأحزاب هو حل ما تواجهه من مشاكل وتحسين أدائها وتدعيم فعاليتها فى النظام السياسى.

وقد أقرت معظم الأحزاب المصرية للمرة الأولى، بعد انتخابات ٢٠٠٠، بوجود مشكلة فى أدائها بدرجة أو بأخرى. الحزب الوطنى شكل لجنة للتقييم. وأحزاب

المعارضة تخلت جزئيا وبدرجات مختلفة عن التبرير الذى لجأت إليه دائما، وهو الشكوى من القيود المفروضة عليها وتحميلها المسئولية كاملة عن ضعف الأداء الحزبى.

فالقيود لا يمكن أن تفسر المشكلة لأن أداء أحزاب المعارضة كان أفضل فى الثمانينات ثم تدهور رغم أن القيود لم تزد وإنما قلت فى مجرى التطور الديمقراطى فى مصر. فلو كانت القيود هى السبب الوحيد فالمنطقى أن يتحسن أداء الأحزاب ويصبح فى السبعينات أفضل منه فى الثمانينات أو على الأقل يظل كما هو عند نفس المستوى.

وهذا التحديث تحتاجه الأحزاب المصرية اليوم قبل الغد، مثلها فى ذلك مثل نظائرها فى البلاد العربية حتى تمر فى مرحلة تطور ديمقراطى. فلم تعد هذه الأحزاب قادرة على إخفاء أزمتها المتفاقمة فى البلاد العربية التى تعرف درجات مختلفة من التعددية السياسية. يتساوى فى ذلك البلاد التى وصل عمر تجربتها التعددية الراهنة إلى ربع قرن مثل مصر، وتلك التى لم تتجاوز عقدا واحدا إلا بقليل مثل الأردن.

وحتى التجربة الأكثر تقدما فى المغرب التى حافظت على استمرارها من دون إلغاء تام للأحزاب منذ الاستقلال، تواجه الحياة السياسية فيها مشكلات كبرى دفعت الأمين العام لحزب الحركة الشعبية محمد العنصر للدعوة فى كانون الثانى (يناير) الماضى إلى سن قوانين تساعد على تقليص عدد الأحزاب، معتقدا أن التفتت الحزبى يعرقل التطور الديمقراطى.

والملاحظ أن هذا الميل إلى معالجة أزمة الأحزاب عبر تقليل عددها ينتشر الآن فى بعض البلاد العربية. وسبق أن سمعنا مثل هذه الدعوة فى الأردن عام ٢٠٠٠ كما طرحت فى مصر عندما تبناها أحد قادة الحزب الوطنى الحاكم (فكرى مكرم عبيد) معبرا بطريقته عن جزع ظهر عقب الانتخابات النيابية الأخيرة (أكتوبر – نوفمبر ٢٠٠٠) التى كشفت ضعف الأحزاب أكثر من أى وقت مضى، بما فيها الحزب الحاكم الذى لم يستطع مرشحوه الحصول على أكثر من ٣٨٫٥ فى المئة من مقاعد البرلمان. ولولا انضمام أعضائه الذين خاضوا الانتخابات مستقلين وفازوا لما حافظ على غالبيته الواسعة.

حدثت فى ذلك الوقت مناقشات شهدت دعوة متكررة إلى إلغاء الأحزاب الصغيرة التى لم تقدم مرشحين إلى الانتخابات الأخيرة وقطع المعونة الحكومية عن الأحزاب التى لم تحصل على أى مقعد.

وهذه دعوة تثير دهشة بالغة، لا لأن الأحزاب الصغيرة تستحق الوجود، ولكن لأن إلغاءها لا يحل الأزمة الحزبية، فهذه أحزاب تكاد أن تكون غير موجودة فعلا إلا على الورق.

ولو كانت الأزمة محصورة فيها لما شعر بها أحد. ولكن الأزمة تمسك بخناق الأحزاب الأساسية، بما فى ذلك أحزاب الحكم فى بلاد مثل مصر واليمن والمغرب. فهذه، ومعها الأحزاب التى تمثل المعارضة الأساسية لها، هى المأزومة من داخلها فى المقام الأول. ولذلك فهى تحتاج إلى مدخل نوعى فى معالجتها وليس إلى منهج كمى مثل ذلك الذى ينظر إلى عدد الأحزاب.

وينطلق ذلك الخلل من أن أداء أى حزب هو محصلة التفاعل بين ظرف موضوعى (بيئة النظام السياسى - المناخ العام - الثقافة السياسية السائدة) وعامل ذاتى يتعلق بالحزب نفسه من حيث طبيعة تنظيمه ونمط قيادته ومدى مشاركة أعضائه فى إدارة شؤونه وحجم التعاون والصراع فى داخله وحدود معرفته بنفسه وبالأوضاع التى تحيطه وقدرته على تقويم ممارساته وإصلاح ما يعتريه من اختلالات. ومن دون إغفال أثر الظرف الموضوعى، يظل العامل الذاتى هو المحدد الأول لأداء الحزب. ولذلك يتوقف خروج الأحزاب العربية من أزمتها على إدراكها أهمية الإصلاح الداخلى بالتركيز على ثلاثة جوانب تمثل فى مجموعها المفتاح الذى تفتقده هذه الأحزاب الآن:

١ - **إصلاح وظيفى يتعلق بوظائف الحزب.** فأداء أى حزب يرتبط بكيفية تحديد وظائفه. صحيح أن وظائف الأحزاب معروفة فى أدبيات السياسة المقارنة، وهى تجميع المصالح والتعبير عنها والتنشئة السياسية والسعى للوصول إلى السلطة.

ولكن هذه وظائف الأحزاب فى الدول الأكثر ديموقراطية والتى يطلق عليها البعض الديمقراطية الكاملة. وهذا وصف غير دقيق لأن كل بلد يطور ممارسته الديمقراطية طوال الوقت. ولكن، هناك دول أكثر ديمقراطية من غيرها لأنها قطعت شوطا أطول.

ولذلك ففى البلاد التى قطعت شوطا أقل وتواصل عملية التطور الديمقراطى لا بد من أن يعاد ترتيب وظائف الحزب السياسى كالتالى : تأخير وظيفة التنافس على السلطة إلى المرتبة الأخيرة، وتقديم وظيفة التنشئة السياسية إلى المرتبة الأولى.

فالملاحظ أن الأحزاب تركز على الشكوى من أنها لا تتاح لها فرصة التنافس على السلطة وتنفق الجزء الأكبر من وقتها وجهدها من أجل محاولة تغيير الأوضاع التى تحول دون ممارستها لهذه الوظيفة. وجاء ذلك على حساب الوظائف الأخرى وخصوصا الوظيفة الأهم الخاصة بالتنشئة السياسية.

وهنا لا بد من توضيح أن هذه الوظيفة تأخذ طابعا مختلفا فى البلاد التى قطعت شوطا أقل على طريق التطور الديمقراطى، ليس فقط لأنها يجب أن تكون الوظيفة الأولى والأم لفترة معينة، ولكن أيضا من زاوية توسع نطاق هذه الوظيفة. فالحزب فى الدول الأكثر ديمقراطية يمارس تنشئة سياسية لأعضائه بالأساس ثم فى الأوساط التى يسعى إلى تجنيد أعضاء جدد منها. وهى تنشئة على أساس مبادئ ومواقف الحزب. ولكن فى البلاد التى قطعت شوطا أقل لا بد من أن يمارس الحزب تنشئة ديمقراطية عامة لجموع المواطنين وليس فقط لأعضائه والمستهدفين لعضويته. تنشئة تهدف إلى توسيع نطاق المشاركة السياسية عموما وليس فقط المشاركة من خلال الحزب. لماذا ؟ لأن الحزب لا يستطيع أن يمارس وظيفة تجميع المصالح مثلا إلا إذا إتسع نطاق المشاركة، وبالتالى يمكن الوصول إلى وضع يتيح التمييز بين مصالح مختلفة وبلورة هذه المصالح.

وإذا افترضنا أن الأحزاب المصرية أعطت هذه الوظيفة حقها منذ بداية التجربة الحزبية الراهنة لكنا وصلنا الآن إلى وضع مختلف كثيرا من حيث الأداء الحزبى. وهذا هو ما فعلته الأحزاب المغربية التى تعتبر أكثر نضجا لأن تجربتها لم تنقطع – كما سبقت الإشارة – بعد الاستقلال.

٢ – **تحديث تنظيمى** : سبقت الإشارة إلى غياب التنظيم الحزبى الديمقراطى فى هذا المجال.

لكن من المهم لفت الانتباه إلى جانب تنظيمى آخر لا يقل أهمية ويتعلق بالبناء الأفقى للحزب. فنحن نركز دائما على البناء الرأسى، بين قيادة الحزب وقاعدته. ولكن مهم جدا أن نلاحظ أن إحدى أهم مشكلات الأحزاب فى مصر هو المركزية الشديدة إلى الحد الذى يجعل الحزب يبدو فى كثير من الأحيان كما لو كان حزبا قاهريا (نسبة إلى العاصمة). وهذا أحد أسباب ضعف البناء التنظيمى للأحزاب. وهذا السبب سيكون له أثر أكبر وأخطر مستقبلا لأن انتخابات ٢٠٠٠ البرلمانية أظهرت مدى قوة الاعتبارات المحلية.

صحيح أنها كانت قوية دائما. ولكنها أصبحت أكثر قوة. وكل من درس الانتخابات الأخيرة جيدا لا بد أن يتوقع زيادة قوتها، ويعنى ذلك أن الأجيال الجديدة فى المحافظات لن ترضى بالانتماء إلى حزب يدار من القاهرة. فالعصبية المحلية وصلت إلى مستوى غير مسبوق. وهذا راجع فى أحد أسبابه إلى ضعف وجود الأحزاب فى المحافظات.

وربما يكون مناسبا أن تفكر الأحزاب فى بناء تنظيمات لا مركزية بأوسع معنى ممكن، أى أن يكون للحزب كيان متكامل فى كل محافظة يستطيع أن يتحرك منه. فالمفترض أن تكون للحزب فروع فى المحافظات. ولكن ما حدث حتى الآن هو بناء مقرات للحزب وليس فروعا بالمعنى الدقيق.

فالفرع فى الحياة الحزبية يكون له قدر كبير من الاستقلال : رئيس للحزب فى المحافظة وهيئة قيادية ومؤتمر عام أو جمعية عمومية وصلاحيات كاملة فى كل ما يتعلق بسياسات الحزب فى المحافظة. ومن السهل أن تزعم قيادة أى حزب فى مصر الآن أنها تفعل ذلك. ولكن هذا موجود على الورق فقط وبالنسبة إلى بعض الأحزاب وليس كلها.

ومن الضرورى أن يتحقق ذلك الواقع وإلى مدى أبعد عما هو معروف فى أبنية الأحزاب ذات الطابع اللا مركزى فى أوروبا مثلا. فيجب أن تكون هناك فترة لا تقل عن عشر سنوات تعطى خلالها الأحزاب لفروعها صلاحيات استقلال شبه كامل. وليس هناك خطر من ذلك على تكامل التنظيم الحزبى، لأنه لا معنى على الإطلاق لأن ينفصل فرع فى محافظة ما عن الحزب، بل على العكس سيؤدى ذلك إلى مزيد من الانتماء إلى الحزب عبر الإحساس بالمشاركة الفاعلة والدور الحقيقى الذى ما زال مفتقدا.

٣ - تحديث مصرفى فى ما يتعلق بمعرفة الأحزاب لنفسها وللواقع حولها: لقد أصبحت الأحزاب الآن فى الدول الأكثر ديمقراطية مؤسسات تعتمد على أجهزة معلوماتية وبحثية. فم يعد الحزب فلم عصر ثورة المعلومات كما كان فى بداية القرن العشرين. ومهما قال قادة الأحزاب المصرية مثلا فى هذا المجال. فالحقيقة الثابتة أنه لا يوجد حزب يملك قاعدة معلوماتية معقولة ولا أقول كاملة. وتحتاج هذه الأحزاب إلى تحديث حقيقى لأنها ما زالت تعتمد على أرشيفات تقليدية محدودة، بل إن بعضها لا يمتلك حتى مثل هذه الأرشيفات. وتبين حجم المشكلة فى انتخابات رئاسة

حزب الوفد فى عام ٢٠٠٠ عندما ظهرت خلافات على عضوية الجمعية العمومية التى تبين أنها موجودة فى كشوف عليها تعديلات بخط اليد وبطريقة غير منظمة، بل تفتقد إلى أى تنظيم. وهذا عن جمعية تضم ما لا يزيد على ألف عضو بكثير، فكيف تتعامل الأحزاب مع سجلات العضوية القاعدية وما يطرأ عليها من تغير بالخروج والدخول ناهيك عن حركة هذه العضوية.

هذا أبسط جانب فى المشكلة، لكنه يدل على أن الأحزاب لا تعرف نفسها. أما معرفة ما يحيط بها من تطورات فحدث ولا حرج.

ويمكن لأى مراقب أن يجد العجب إذا عنى بمتابعة الطريقة التى تعد بها الأحزاب المصرية مثلا ردودها على بيان الحكومة. فهى تجمع كلمة من هنا وأخرى من هناك وتبحث عن معلومات أولية لدى هذا المعهد أو ذاك المركز.

وما لم تدرك الأحزاب أهمية بناء قاعدتها المعلوماتية على أسس حديثة، لن يكون فى إمكانها الخروج من أزمتها الراهنة لأن جانبا أساسيا من الإصلاح الوظيفى والتنظيمى يعتمد على بنية معرفية متطورة.

ثالثا : إصلاح الأحزاب قبل فوات الأوان :

بالرغم من تزامن مرور ربع قرن على تجربة التعدد الحزبى الحالية فى مصر مع إجراء انتخابات ٢٠٠٠ التى جسدت معنى ضعف وهشاشة الأحزاب السياسية، لم يقترن الاهتمام الذى أبدته هذه الأحزاب باستخلاص دروس تلك الانتخابات بعمل جاد مستمر للإصلاح والتحديث من أجل تجاوز أزمتها.

كان الحزب الوطنى الديمقراطى أكثرها اهتماما وجدية، ربما لأن صدمة فقدان الأغلبية هزته من الأعماق، وربما لوجود جناح إصلاحى يتبلور فى داخله على نحو ما زالت أحزاب المعارضة تفتقده حتى الآن. ومع ذلك جاء التغير الذى حدث فى القرن العام الثامن للحزب الوطنى فى سبتمبر ٢٠٠٢ أقل مما يقتضيه الإصلاح والتحديث اللازمان.

ويبدو تباطؤ بعض الأحزاب فى إجراء هذا الإصلاح وتجاهل بعضها الآخر الأمر برمته نذير خطر بالنسبة إلى مستقبل الظاهرة الحزبية وموقعها فى التطور الديمقراطى، كما إلى مصير هذا التطور نفسه.

ولذلك ينبغى هنا أن نطرح سؤالا لا مفر منه عن إمكان استمرار عملية التطور الديمقراطى إذا بقيت الأحزاب على حالها. فإذا كان اطراد هذا التطور ممكنا فى مثل هذه الظروف، فمن الضرورى التساؤل عما إذا كانت الأحزاب شرطا لا غنى عنه للديمقراطية.فإذا لم تكن الأحزاب شرطا، ربما لا يكون ثمة ضرورة لمحاولة تقويتها بشكل مصطنع عبر العودة إلى أسلوب الانتخابات بالقائمة فى صيغة جديدة.

والإجابة التى يقدمها التاريخ هى أن الديمقراطية النيابية الحديثة بدأت تظهر فى القرن السادس عشر قبل أن يعرف الإنسان الأحزاب السياسية التى جاءت فى سياق التطور الديمقراطى، ولولا هذا التطور ما أمكن للأحزاب أن تظهر سواء فى نشأتها البرلمانية عندما أدى وجود البرلمان ومناقشاته إلى تكوين كتل برلمانية أنشأت لها لجانا انتخابية مهدت لظهور أحزاب أو فى نشأتها الخارجية عبر نقابات وجمعيات ومنظمات ما كان لها أن تستقل وتمارس دورها إلا فى أجواء الديمقراطية.

ويقول لنا التاريخ إن الأحزاب ليس فقط كواقع ولكن أيضا كأفكار ونظريات كانت من صنع الديمقراطية بعكس ما يقوله كثيرون منا وهو أن تطورنا الديمقراطى لا بد أن تصنعه الأحزاب. فحتى قرب منتصف القرن التاسع عشر لم تكن هناك أحزاب سياسية فى أى من الديمقراطيات الغربية باستثناء الولايات المتحدة التى نشأ الحزبان الرئيسيان فيها بعد تأسيس نظامها الديمقراطى أيضا وصياغة دستورها الذى خلا من آية إشارة إلى الأحزاب. ولكن الخلاف على صلاحيات السلطة الاتحادية "الفيدرالية" وسلطات الولايات أظهر اتجاهين تبلورا ابتداء من انتخابات عام ١٨٠٠ ليشكلا حزبين تغيرت اتجاهاتهما بل أسماؤهما أكثر من مرة إلى أن استقرا على ما نعرفه عنهما فى الوقت الراهن.

كما أن الأفكار والنظريات الديمقراطية لم تتطرق إلى الأحزاب إلا فى وقت متأخر، خذ مثلا نظريات العقد الاجتماعى والأفكار الدستورية التى خلت من أى دور للأحزاب حتى قرب نهاية القرن الثامن عشر بل إن بعض المبادئ الديمقراطية اتخذت موقفا سلبيا تجاه الأحزاب مثل مبدأ سيادة الأمة الذى نظر إلى الأمة باعتبارها وحدة مجردة ترمز إلى جميع الأفراد ولا يمكن تجزئتها قبل أن يبرز مفهوم

سيادة الشعب، الذى جعل السيادة شركة بين الأفراد لكل منهم جزء فيها، بما يعنيه ذلك من قابليتها لأن تتجزأ بين المواطنين عبر أحزاب متعددة. ولهذا لم يكن غريبا أن يفخر رجال الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ بأنهم لا ينتسبون إلى أى جماعة أو حزب وإنما كان تحركهم نابعا من كونهم أفرادا.

ويعنى ذلك أن الأحزاب لم تكن لازمة لبدء التطور الديمقراطى. والأكيد أنها لعبت دورا بالغ الأهمية فى هذا التطور بعد ظهورها، ولكن ليس هناك ما يؤكد أن هذا الدور كان حتميا أو أن غيابه كان يمكن أن يؤثر سلبا على مسار الديمقراطية، والأرجح أن اختلافا ما فى الممارسة الديمقراطية كان محتملا أن يحدث إذا لم تظهر الأحزاب.

ولذلك لا ينبغى أن يستبد بنا الجزع إذا عجزنا عن إيجاد حل سريع لأزمة الأحزاب، أو حتى إذا تبين لنا أن الصيغة الحزبية سواء المتعددة أو الواحدية ربما لا تلائم حالة المجتمع المصرى والتكوين النفسى للمصريين فى المرحلة الراهنة، علما بأن هذا التكوين وتلك الحالة يتغيران من وقت إلى آخر.

فهذه مشكلة تعانى منها دول أخرى فى منطقتنا وخارجها، ويمكن أن نشير على سبيل المثال إلى الدراسة التى أجراها مركز الدراسات الاستراتيجية بالجامعة الأردنية ونشرت نتائجها فى مايو ٢٠٠٢، موضحة عزوف الأردنيين عن الأحزاب السياسية إلى حد أن ٩٢٫٦٪ من أصل عينة تضم ١٣٧١ شخصا استبعدوا الانضمام إلى أى حزب فى الوقت الذى كانت نسبة المنضمين فعلا أقل من نصف فى المائة. (راجع الفصل الماضى الرأى العام والمشاركة السياسية فى مصر).

ولم نكن فى حاجة إلى استطلاع رأى عام لمعرفة هذه النتائج التى تعبر عن واقع نعرفه ونجد مثله فى بلاد أخرى ولكن أهم ما ينبغى ألا يغيب عنا هو أن الناس الذين لا يبدون اهتماما بالأحزاب يريدون مزيدا من التطور الديمقراطى ويهتم قطاع يعتد به منهم بالسياسة بأشكال ودرجات مختلفة.

فهم لا يربطون الديمقراطية بالأحزاب، لأن الثقافة السائدة التى تكونت فى مرحلة إلغاء الحياة الحزبية جعلتهم مهيئين عقليا ونفسيا للانصراف عن الأحزاب عندما ظهر ضعف أدائها. ولذلك فالأرجح أن إصلاح الأحزاب من داخلها والحد من القيود التى تعانى منها يمكن أن يساهما تدريجيا فى عبور الهوة الواسعة بين المواطنين والأحزاب، ولا يقل أهمية عن ذلك أن تحاول الأحزاب التى تريد أن تصل إلى الناس

البحث عن رسالة معينة تتسم بالوضوح. ويستطيع كل من الأحزاب الرئيسية فى مصر استخلاص هذه الرسالة من بين توجهاته ومبادئه، فالرسالة الحزبية تختلف عن البرنامج وعن الشعار وهذا هو ما تفتقده الأحزاب الحالية مثلها مثل أحزاب ما قبل ١٩٥٢ باستثناء حزب الوفد الذى بلور رسالة الاستقلال والتحرر الوطنى.

والمفارقة فى تاريخ الحياة الحزبية فى مصر أن هذا هو الحزب الوحيد الذى وصل إلى الناس برغم أنه لم ينشأ فى الأصل كحزب سياسى، وإنما كقيادة لحركة وطنية كانت فى حاجة إلى من ينوب عنها فى طلب الاستقلال عن طريق التوكيل الشعبى. فلم ينشأ الوفد كحزب، ولكنه تحول إلى حزب بشكل طبيعى عندما ظهرت خلافات داخله وخرج منه جناح أسس حزب الأحرار الدستوريين عام ١٩٢٢.

وحتى عندما تحول الوفد إلى حزب عام ١٩٢٤ برغم معارضة بعض قادته، لم يكن له تنظيم حزبى بالمعنى الدقيق. فقد اعتمد على أنصار كثر فى كل مكان وليس على عضوية بالمعنى المعروف فى التنظيمات الحزبية، ولذلك كان للوفد القديم هيكل قيادى أكثر مما كان له بنيان تنظيمى على المستوى القاعدى. وفى ذلك الهيكل القيادى كان للهيئة البرلمانية دور محورى ليس معتادا فى بناء الأحزاب السياسية. فلم يكن دورها مقصورا على أعمال البرلمان، وإنما كانت أهم عناصر التنظيم الحزبى الفضفاض، وقامت بدور حلقة الاتصال بين هيئة الوفد المصرى (المستوى القيادى الأعلى) واللجان المحلية التى اتسمت بطابع هلامى فى معظم الأحوال إن لم يكن فى كلها.

ومن المهم ونحن نفكر فى مستقبل الأحزاب أن نتأمل تجربة القرن المنصرم الذى شهد ثلاث مراحل للتعدد الحزبى ومرحلة أحادية ولم يثبت نجاحا حقيقيا فى كل هذه المراحل إلا الحزب الذى لم ينشأ أصلا كحزب، فالأحزاب الناجحة لا تنشأ فى غرف مغلقة، وإنما يأتى تأسيسها فى مثل هذه الغرف نتاجا لفعل فى قلب المجتمع. والأحزاب الفاعلة لا تظهر تعبيرا عن رغبة مجموعات ضيقة وإنما تقوم تتويجا لعمل تقوم به مثل هذه المجموعات فى الواقع المعاش.

وإذا صح ذلك لا يصح بالتالى أننفكر فى مستقبل الأحزاب بمنأى عن أجيال الشباب الجديدة، وهى الأكثر انصرافا عن العمل الحزبى والأقل ثقة به.

ولا يقل أهمية عن ذلك إدراك أن وجود أحزاب ناجحة وفاعلة فى مصر يحتاج إلى وقت وإلى جهد بعيدا عن الحلول السهلة من نوع اللجوء إلى أسلوب الانتخاب

بالقائمة، فهذا حل سهل بالفعل ولكنه يجعل الموقف أكثر صعوبة بعد فترة لأنه يخفى هشاشة الوضع الحزبى لبعض الوقت، وإذا كان الوصول إلى وضع حزبى قوى يحتاج إلى وقت قد يطول فلا مبرر للإنزعاج مادام أن التطور الديمقراطى سيستمر لأن هذا التطور فى حد ذاته ضرورة لنظام حزبى يقف على قدمين ثابتتين، وهذا هو ما يعلمه لنا تاريخ الديمقراطية التى أنتجت الأحزاب وليس العكس.

وإذا تركنا التاريخ إلى الحاضر ونظرنا حولنا، وجدنا أن التطور الديمقراطى فى الأردن مثلا لم يعتمد على الأحزاب التى ظهرت هشاشتها واضحة منذ بدء التجربة التعددية عام ١٩٨٩، وتأكدت منذ انتخابات نوفمبر ١٩٩٣ التى خاضتها تسعة فقط من بين ٢١ حزبا مرخصا فى ذلك الوقت.

فلم يكن الأداء الحزبى مقنعا لنظام الحكم الأردنى كي يعتمد على الأحزاب القريبة منه والتى تعرف بأحزاب الوسط بديلا عن الركائز التقليدية له والتى تنطوى على رافدين أساسيين أحدهما عشائرى والآخر عسكرى - أمنى. فقد استمر النظام الأردنى معتمدا على هذه الركائز وليس على الأحزاب السياسية التى ظهر له صعوبة الاستناد عليها لأنها هى نفسها فى حاجة إلى من يسندها. وهكذا أثبت التطور الديمقراطى فى الأردن امكان الاستغناء عن الأحزاب، خصوصا أن الحزب الفاعل الوحيد وهو حزب جبهة العمل الإسلامى يعتبر امتدادا لجماعة الإخوان المسلمين التى كانت قائمة كجمعية اجتماعية ثقافية قبل بدء تجربة التعدد الحزبى عام ١٩٨٩.

وإذا كان هناك شك فى صلاحية هذه التجربة كمقياس لامكان الاستغناء عن الأحزاب السياسية فى التطور الديمقراطى، فلدينا التجربة المغربية الأكثر تقدما على الصعيد العربى. فهى التجربة الوحيدة، على هذا الصعيد، التى حدث فيها تداول للسلطة. ومع ذلك ظل ضعف الأداء الحزبى مستمرا الى الحد الذى سمح بإسناد رئاسة الحكومة إلى شخصية تكنوقراطية عقب انتخابات ٢٠٠٢. وليست هذه هى المرة الأولى التى يمثل فيها التكنوقراط بديلا عن الأحزاب السياسية. فقد سبق أن استغنى العاهل المغربى الراحل الملك الحسن الثانى عن الأحزاب عند تشكيل الحكومة عقب انتخابات ١٩٩٣ عندما رفضت أحزاب المعارضة عرضه المشاركة فى الحكم عبر تكوين حكومة تعتمد عليها بالكامل فيما عدا رئيسها ووزراء الخارجية والداخلية والعدل. فقرر الملك حينئذ تشكيل حكومة تكنوقراطية لا حزبية.

وبذلك تسببت تلك الأحزاب فـى إبطـاء عمليـة التطـور الديمقراطـى أربـع سـنوات كاملة ، إلى أن عدلت عن موقفها عقب انتخابات ١٩٩٧.

ولكن إذا كان هذا هــو مـا حـدث فـى المغـرب، فـالأرجح أن الأحـزاب السياسـية المصرية تحتاج إلى عمل الكثير كى تجد لها مكانا على الساحة. وعليها أن تدرك ذلك وتسعى إليه بأكبر قدر ممكن من السرعة ، كـى مسـير التطـور الديمقراطـى - إذا شـهد تقدما فى السنوات القليلة المقبلة - بدونها وبالتالى يمكن أن يفرز أدوات بديلة يستغنى بها الناس عن هذه الأحزاب.

الـهـوامــش :

١- راجع تأصيل هذا التحول في : د. وحيد عبد المجيد، أزمة الحكم والمعارضة في نظام تعددي مقيد، في : د. نازلي معوض (محرر)، الليبرالية الجديدة – أعمال الندوة المصرية الفرنسية السادسة، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة : ٢٠٠٠، ص ص ٢٩٧ – ٣٢٠.

٢- انظر التفاصيل في دراسات سابقة عديدة نذكر منها :

- د. على الدين هلال، السياسة والحكم في مصر – العهد البرلماني، مكتبة نهضة الشرق، القاهرة : الطبعة الأولى، ١٩٧٧.

- د. رؤوف عباس حامد (محرر) الأحزاب المصرية ١٩٢٢ – ١٩٥٣، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، القاهرة : ١٩٩٥.

٣- انظر الباب الخامس في ميثاق العمل الوطني لعام ١٩٦٢ تحت عنوان (عن الديمقراطية السليمة).

٤- انظر على سبيل المثال : Robert Dabl, Dilemmas of Pluralist Democracy, Yale University Press, New Haven, ١٩٨٧.

٥- د. وحيد عبد المجيد، الأحزاب المصرية من الداخل، مركز المحروسة للنشر والخدمات الصحفية والمعلومات، القاهرة : ١٩٩٣.

٦- د. وحيد عبد المجيد، هل الأحزاب شرط للديمقراطية، الأهرام، ٢٠٠١/٣/٦.

الفصل الخامس

المجتمـــع المدنـــــى:
حـــدود دور الجمعيـــات الأهليـــة والنقابـات فـى التطـور الديمقراطـى

أيمن السيد عبد الوهاب

تشكل دراسة المنظمات غير الحكومية أحد المداخل الرئيسية لدراسة العلاقة بين الدولة والمجتمع، وهى العلاقة التى تنطوى على آثار بالغة الأهمية فى دفع عملية التحول الديمقراطى وإضفاء الطابع الديمقراطى على مؤسسات المجتمع وخاصة مع تزايد موجة المطالبة بإعادة النظر فى دورى الدولة والمجتمع بما يعطى الأخير مساحات اكبر، وهو ما استتبعه تغير النظرة للمنظمات غير الحكومية من قبل الحكومات والمنظمات الدولية ومؤسسات التمويل العالمية، وبروز نظرة جديدة للمنظمات غير الحكومية ولأهمية القطاع الأهلى ودوره كتنظيمات وسيطة بين الدولة والمجتمع، الامر الذى انعكس بدوره على ادوار وآليات هذه المنظمات والتى يمكن ان نرصد بعضها فى التالى :-

- اتساع اجندة العمل الأهلى لتتجاوز تلك المرحلة القاصرة على مجالات البر والأعمال الخيرية ومجالات تحسين سبل المعيشة بشكل عام فى مجالات التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية الى مرحلة المشاركة فى صياغة أولويات القضايا الدولية وتعميق مجالات عملها تجاه قضايا السلام والديمقراطية وحقوق الانسان والمسأواة بين الجنسين والفقر والبيئة والتنمية الاجتماعية والاقتصادية، الأمر الذى اصبحت معه المنظمات غير الحكومية فاعلاً دولياً فى كافة المؤتمرات العالمية التى عقدتها الأمم المتحدة فى السنوات الأخيرة.

- أصبحت المنظمات غير الحكومية تطرح كقطاع ثالث بين الدولة والقطاع الخاص باعتبارها أحد المحفزات لمدخل تنموى جديد يستند الى المبادرة الفردية والاعتماد على الذات ويركز على الاندماج وتشغيل البنية الاجتماعية والاقتصادية للقواعد الشعبية التحتية .

- ساعد تطور وسائل الاتصال والتكنولوجيا الحديثة فى بلورة دور المنظمات غير الحكومية وربطها معاً سواء من خلال شبكات دولية (Net Working) كما هو الحال بالنسبة لمنظمة سيفيكوس "التحالف العالمى لمشاركة المواطنين "، حيث تضم المنظمات المانحة والمتلقية، أو من خلال ايجاد ما يمكن تسميته " بإعلام المنظمات غير الحكومية " .

بعبارة أخرى، أن ملامح التغيير التى اكتنفت المنظمات غير الحكومية كبيرة ، وهى مرشحة لمزيد من التغيير، لاسيما فى البلدان النامية، باتجاه تعاظم دور هذه

المنظمات فى تحديد ورسم السياسات العامة فى دولها، وإن كان من الضرورى هنا التأكيد على مجموعة من التحديات والقيود التى يمكن ان تواجه تلك المنظمات باعتبارها محددات لإمكانيات إنطلاق من عدمه فى البلدان النامية ومنها بطبيعة الحال البلدان العربية مثل :-

- مستوى التنمية الاقتصادية المتحقق فى الدولة باعتباره محدداً لشكل ومسار المنظمات غير الحكومية ، كما أن توافر الطبقة الوسطى يعد محدداً إضافياً لا يمكن تجاهله ، حيث أن وجود هذه الطبقة الى جانب توافر مستوى معقول من التنمية يعظم من فرص مساهمة تلك المنظمات فى التنمية .

- إن تفاعل المنظمات التطوعية التقليدية القائمة على المساعدة الاجتماعية والبر المعروفة والقائمة فى بلدان العالم والمنظمات غير الحكومية الحديثة، لاشك أنه يضيف أبعاداً أخرى اكثر ديناميكية، يمكن معها تحقيق حركة انتقال أعمق وأقوى فى مجالات التنمية وفى العلاقات التضامنية بين افراد المجتمع وخاصة فى الدول الأقل نمواً .

- إن الخصوصية المجتمعية مواجهة بنظام عالمى يفرض نفسه بكل قوة السوق ووسائل الإعلام والاتصال التى تخترق الحياة البشرية فى أرجاء العالم، ولذلك تبدو المواجهة فى غير صالح تلك المجتمعات النامية، وبالتالى فالمطلوب هو مواكبة هذه التطورات والعمل من داخل هذا النظام بنفس اسلوبه حتى يمكن الاستفادة مما يتيحه من فرص وإمكانيات لن تتحقق فى حالة مواجهته والوقوف ضده .

وفى هذا الإطار، يمكن فهم مغزى بروز مفهوم المجتمع المدنى وتردده على نطاق واسع داخل أوساط المثقفين والنخب العربية خلال العقد الأخير من القرن الماضى، بل وانتقاله لمكان الصدارة كأحد مفردات الخطاب السياسى للعديد من القوى السياسية العربية ، وقد سعى مؤيدو هذا المفهوم الى ربطه بمجموعة المتغيرات الدولية والاقليمية والمتعلقة منها على وجه الخصوص بالتحرر الاقتصادى والمشروع الفردى والابتعاد عن التخطيط المركزى، الى جانب تلك السياسات المتعلقة بالتحول الديمقراطى وتراجع الانفاق العام للحكومات ، وهو الاتجاه الذى برز منذ أوائل الثمانينيات ليحل محل النموذج التنموى الذى كان سائداً فى معظم البلدان النامية، وقام على طبيعة تداخلية من قبل الدولة وارتبط بنظام سياسى سلطوى يعتقد فى أن عملية التنمية تحتاج الى سلطة مركزية قوية .

واتساقاً مع هذه الرؤية ، وانطلاقا من أن المنظمات الأهلية (أو التطوعية أو غير الحكومية) فى مصر، هى جزء من تلك العلاقة الرابطة بين القطاع الأهلى على المستوى الاقليمى (المستوى المحلى) والمستوى الغالمى، يمكن فهم ذلك الاتجاه الحكومى الساعى لتحقيق مناخ اكثر ملاءمة لتنشيط آليات ومبادرات تلك المنظمات فى بعض الأنشطة، فى نفس الوقت الذى يقدم تفسير تلك الممارسات الحكومية التى تتسم بالتردد رغم اعترافها بأهمية مشاركة القطاع الأهلى والمشاركة الشعبية، الأمر الذى يقودنا الى مجموعة من التساؤلات التى سعت هذه الدراسة الى طرحها باعتبارها إشكاليات وتحديات كبرى تواجه القوى المدنية العربية ومؤسساتها ليس فى مصر فقط ولكن فى كافة البلدان العربية، وخاصة إذا ما أخذنا فى الاعتبار أن المؤسسات المدنية أو ما يعرف بالمجتمع المدنى هو القاطرة التى تنطلق بالديمقراطيات الغربية. وبالتالى يبقى التساؤل هل وجود مجتمع مدنى عربى كفيل بدفع عملية التطور الديمقراطية فى البلدان العربية. ومن ثم يصبح من الضرورى والمنطقى التساؤل عن دور الجمعيات والنقابات كمؤسسات كمدنية فى تدعيم العملية الديمقراطية، وأيضا محاولة تحديد مسئولية الجمعيات الأهلية والنقابات عن ضعف الأحزاب، وتحديد المشكلات الأساسية التى تعوق فاعليتها وسبل حلها.

ورغم الإقرار المسبق بصعوبة تقديم إجابات حاسمة أو على الأقل تحديد حيز المساهمة فى عملية التحول الديمقراطى أو تحديد هامشها، إلا أنه يمكن التأكيد على مجموعة من السمات الضرورية للوقوف على حدود الرهان على المجتمع المدنى العربى:

- ان الوقوف على أداء المؤسسات المدنية أو الأهلية وقدرتها على القيام بالمهام المنوط القيام بها مثل التدريب على التنافس والمشاركة ، تظل محدداً رئيسيا للمقارنة بين تباين مستويات التجارب الديمقراطية.

- غلبة المكون الدينى على ما عداه من عوامل دافعة للعمل الأهلى وانتشاره، بالاضافة لضعف الدور التنموى وانقطاع الدور الثقافى أوغيابه، ساهم فى تقييد دور التنظيمات الأهلية وفلسفتها عند حدود التكافل الاجتماعى وتقديم الأعمال الخيرية.

- صعوبة قياس حدود مساهمتها فى الحد من النزاعات السلطوية فى الحكم أو حجم مساهمتها فى مقرطة مؤسسات المجتمع وإشاعة القيم الديمقراطية ومن ثم دعم عملية التطور الديمقراطى، وربما تزداد هذه الصعوبة مع تناول دور الجمعيات الأهلية الدينية لاسيما وأن هذا النوع من الجمعيات يتسم بالعديد من المقومات المؤسسية

والخبرة والنشاط والمهارة التنظيمية، التى يفتقد اليها معظم الجمعيات الأهلية فى مصر، فضلا عن أنها تمثل نسبة لا يستهان بها من أعداد الجمعيات الأهلية نحو ٤٣٪ (وفقا لتقديرات عام ١٩٩١).

من هنا، فسوف تركز هذه الدراسة فى بحث إمكانية تفعيل المجتمع الأهلى فى مصر مع التركيز على النقابات والجمعيات الأهلية وبحث سبل إعادة تنظيمهما باعتبارهما مؤسسات مارست عملية التنشئة السياسية وساهمت فى بلورة الثقافة السياسية والمناخ العام الذى ساد مصر منذ القرن التاسع عشر، بالإضافة لكونهما إحدى المقومات الرئيسية لتنشيط العملية الديمقراطية وزيادة هامشها، مع تقديم بعض الإشارات عن الوضع فى البلدان العربية. من هذا المنطلق سوف تنقسم الدراسة الى خمسة محاور رئيسية، هى، المحددات العامة، متطلبات التغيير وتحدياته، مظاهر الخلل، آليات التفعيل، الحالة المصرية مقارنة بالحالة العربية.

أولا: المحددات العامة

فى البداية ، قد يكون من الضرورى التأكيد على خصوصية المجتمع المصرى بشكل خاص والدول النامية بشكل عام عند بحث العلاقة بين الدولة والمجتمع ولاسيما أن غالبية مؤسسات المجتمع المدنى فى الدول النامية لم تتجاوز مرحلة النشأة والتبلور رغم عمرها الطويل نسبيا، وبالتالى فهى تفتقد لإنتاج ذاتها ماديا واجتماعيا.ومن ثم يجب الحذر عند عقد المقارنات بين المجتمعات النامية والمجتمعات المتقدمة، وعند تنأول الأدب النظرى المعاصر بخصوص الدولة والمجتمع المدنى.

فلابد أن يؤخذ فى الاعتبار أن المجتمع المدنى العربى يمثل استثناءً من الطابع العالمى لعدم قدرته على التطور المستقل، وأيضا عدم قدرته على قيادة عملية التحول الديمقراطى فى البلدان العربية لاسباب تتعلق بالهيكل الاجتماعى والثقافة السياسية(١) وطبيعة النظم الحاكمة.

فى البداية، يمكن تحديد خريطة المنظمات غير الحكومية الموجودة فى مصر وتفهم تلك النزعة العارمة التى تهدف الى تنشيط آليات ومبادرات تلك المنظمات لاسيما فى ظل إعادة رسم الحدود بين الدولة ومؤسساتها ووظائفها وبين المنظمات الوسيطة أو التى تعرف بمؤسسات المجتمع المدنى. فتشير التقديرات الى وجود ما يزيد عن ٢٥

ألف تنظيم غير حكومى، يأتى فى مقدمتها الجمعيات الأهلية والبالغ عددها ١٦ آلف جمعية أى بنسبة ٦٤٪ من اجمالى عدد المنظمات والتنظيمات غير الحكومية يليها الأندية ومراكز الشباب التى يحكمها القانون ٢٦٨ لعام ١٩٧٨ والتعأونيات الإنتاجية والزراعية والإسكانية والنقابات المهنية (٢٤ نقابة) والاتحاد العام لنقابات عمال مصر والشركات المدنية التى لا تهدف للربح والتى تقدر بحوالى ٢٠٠ وهى أحدث أشكال العمل الأهلى فى مصر (٢).

الخريطة السابقة تبدو أنها مرشحة للتغيير، وخاصة على صعيد عدد الجمعيات الأهلية إذ تشير الأرقام الى تزايدها حيث بلغت ١٦٥٠٥ جمعيات (وفقا لآخر تقدير فى أبريل ٢٠٠٢)(٣)، كما أن القانون الجديد للجمعيات (٨٤ لعام ٢٠٠٢) قد الغى أشكال العمل الأهلى التى ظهرت فى أواخر الثمانينيات كمحأولة للهروب والالتفاف حول القانون ٣٢ لعام ١٩٦٤ الخاص بالجمعيات الأهلية، وهو ما الغاه القانون الجديد ٨٤ لعام ٢٠٠٢.

وفى هذا السياق يمكن تبين عدد من الملامح المحددة لطبيعة العلاقة بين النظام الحاكم والمجتمع المدنى والمشكلات الكبرى التى تعترض زيادة حيز مشاركة مؤسسات المجتمع المدنى بشكل عام فى مصر ، نذكر منها :

- أزمة الثقة بين الدولة والمجتمع تأتى فى مقدمة العوامل التى تقدم لتفسير القيود التى تعانى منها مؤسسات المجتمع المدنى فى مصر، وفى اعتقادى أنه توصيف غير دقيق لطبيعة العلاقة بين الطرفين (الحكومة والجمعيات)، إذ يمكن القول أن أزمة الثقة تقتصر إلى حد ما على نظرة الجمعيات الأهلية إلى الجهة الإدارية وليس العكس، بينما تتسم نظرة الحكومة إلى الجمعيات الأهلية بالتردد. فمنذ اضطلاع الدولة بالإشراف على الجمعيات ورقابتها، وهى تشهد درجة عالية من الشد والجذب المستند على حدود التوافق على هذه الأولويات فى مرحلة معينة واختلافها فى مرحلة أخرى. فالإطار الوظيفى الذى سعت الحكومة لوضعه كمحدد لعلاقتها مع الجمعيات الأهلية يمثل السمة الغالبة على هذه العلاقة، وإن تباين الخطاب السياسى فى هذا الشأن ما بين فترتى الخمسينيات والستينيات من جانب، والثمانينيات والتسعينيات من جانب آخر. فقد ظل الترحيب الحكومى بالدور الخدمى والتنموى للجمعيات الأهلية مقدما على ما عداه من أدوار، خاصة السياسية منها، سواء كان ذلك من خلال الجمعيات الدينية الإسلامية أو بعض المؤسسات المدنية الدفاعية، لاسيما العاملة فى مجال حقوق الإنسان(٤).

وإن كان ذلك لا يلغى ما أضفاه صعود التيار الاسلامى خلال الثمانينيات من تغيير فى شكل العلاقة الحاكمة للدولة بالمجتمع بعدما اثبت هذا التيار قدرته على النفاذ الى العديد من التنظيمات الوسيطة وفى مقدمتها الجمعيات الأهلية والنقابات، كما لا يلغى إمكانية التفرقة بين مرحلتين أساسيتين مرت بهما تلك العلاقة.المرحلة الأولى وتلك تجسدها فترة ما قبل عام ١٩٥٢ حيث اكتسبت منظمات المجتمع حيزا كبيرا من الحركة مكنها من الاستناد الى مبادراتها وتنشيط آلياتها ودورها فى المجتمع رغم التدخل الاشرافى والرقابى من قبل الدولة، أما مرحلة ما بعد ثورة يوليو فقد غلب على العلاقة السمة الوظيفية من جانب الدولة وبما يتفق وتوجهاتها الاشتراكية فى المرحلة الأولى واتجاهها منذ السبعينيات نحو التعددية السياسية والانفتاح الاقتصادى.

- إن الزيادة التى شهدتها أعداد الجمعيات خلال حقبة التسعينيات من القرن العشرين لم تعكس تغييرا أو نقلة فى النشاط النوعى لهذه الجمعيات بقدر ما تعكس امتدادا للتغيير الذى شهدته حقبة الثمانينيات.وان كان من الملاحظ ان حالة النشاط التى اكتنفت القطاع الأهلى وانتقاله الى بؤرة الضوء خلال العشر سنوات الاخيرة قد ارتبط بزيادة الوعى بأهمية ودور هذا القطاع فى التأثير على السياسات العامة للدولة الى جانب الاتجاه نحو أنشطة جديدة تركز معظمها فى المنظمات الدفاعية وتلك الخاصة بحماية البيئة، وتنمية الدخل، حيث لا تزال أنشطة الجمعيات الأهلية العاملة فى مجال الصحة والرعاية الاجتماعية تمثل العمود الفقرى للقطاع الأهلى.

- إن القانون ٨٤ لعام ٢٠٠٢ هو أول قانون يعنى بالإصلاح التشريعى لحالة الجمعيات الأهلية فى مصر، بعد أن صدر الحكم بعدم دستورية القانون ١٥٣ لعام ١٩٩٩(فى يونيو ٢٠٠٠). وبعيدا عن الجدل الذى ثار حول القانون الجديد ومجموعة التحفظات المرتبطة ببعض مواده وقدرتها على إحداث تغيير حقيقى فى فلسفة العمل الأهلى، فإن صدوره يشير الى نتيجتين أساسيتين: **أولاهما:** أنه ينهى حالة الجمود التى فرضت نفسها على القوانين المنظمة للعمل الاجتماعى الأهلى منذ الستينيات.

وثانيتهما: أنه يخطو بسياسات الإصلاح الاجتماعى المتمثلة فى تحرير العمل الأهلى وتطوير فلسفته خطوات موازية لتلك الخطوات التى شهدتها سياسات الإصلاح السياسى التى بدأت عام ١٩٧٦ من خلال تجربة المنابر وما تليها من تعددية حزبية مقيدة وسياسات الانفتاح والإصلاح الاقتصادى منذ عام ١٩٧٤(٥). إذ ظلت القوانين المنظمة للنشاط الاجتماعى بلا تغيير منذ الستينيات، الأمر الذى دفع بعض الباحثين

الاجتماعيين للربط بين تفشى العديد من الظواهر الاجتماعية السلبية وانتشارها مثل الإدمان والبطالة وانتشار المناطق العشوائية وازدياد مظاهر العنف وبين قصور الإصلاح الاجتماعى .

فى المقابل، نجد أن القانون ٩١ لعام ١٩٥٩ مايزال الحاكم لهيكل التنظيم النقابى المستند الى الواحدية التنظيمية والهرمية والمركزية، رغم تغير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى كانت قد فرضت هذه الصيغة ، بل يلاحظ أن هناك حرصا على استمرارها وهو ما توضحه سلسلة القوانين المتعاقبة المنظمة للعمل النقابى وهى ٦٢ لعام ١٩٦٤ و٣٥ لعام ١٩٧٦ و ١ لعام ١٩٨١ وأخيرا ١٢ لعام ١٩٩٥ (٦).

- إن فاعلية تلك المؤسسات تتباين بتباين نوع الجماعة التى تشارك فيها وكيفية تكوينها ونوعية قياداتها .فهناك جمعيات رجال الاعمال على سبيل المثال نجد أنها رغم قلة عدد أعضائها إلا أن وزنها الاقتصادى والسياسى والاجتماعى يزيد من ثقلها ووزنها داخل النظام، أو عند مقارنة نقابة المعلمين بنقابة المحامين فنجد ان الأخيرة اكثر تأثيرا ونشاطا فى الحياة العامة من الأولى رغم قلة أعضائها (٧).

- إن العلاقة بين الدولة والمنظمات المدنية تتداخل فيها عوامل أخرى كثيرة ، فرغم ان القانون هو الإدارة الأساسية لسيطرة الدولة على تلك المنظمات، إلا أن الحكومة والأفراد يتعاملون مع القانون بطريقة وظيفية، بحيث تتمسك الحكومة بحرفيته أو تتغاضى عن بعض أحكامه حسب الظروف، ويلجأ الأفراد لتحقيق أهدافهم الى الثغرات الموجودة فى القانون أوالى التحايل عبر أشكال قانونية أخرى(٨).

من هنا فقد تتعدد التفسيرات أو الرؤى الخاصة بدور هذه التنظيمات فى تعظيم قيم الحرية والديمقراطية والعدالة بالإضافة للعلاقات الارتباطية بين الديمقراطية والثقافة السياسية، وفى هذا الإطار يمكن الحديث عن رؤى متعددة ومتكاملة لدور الجمعيات الأهلية والنقابات - موضوع هذا البحث - تترأوح ما بين كونها آلية لتنشيط المجتمع المدنى وبين طرحها للصيغة الجديدة للنظرية الليبرالية وفقا لمبدأ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية، بالإضافة للقدرة على إحداث حراك اجتماعى يساعد على مشاركة وفعالية الطبقات الدنيا الى جانب التوافق مع الاتجاه العالمى لتنظيم دور المنظمات غير الحكومية والداعى لتقريب السياسات العامة من المواطنين العاديين وتجزئة هذه السياسات الى مجموعة من القضايا النوعية بشكل يجعلها أقرب للتنأول من جانب المواطنين.

ثانيا : متطلبات التغيير وتحدياته

ارتبط النشاط الأهلى فى مجال الرعاية الاجتماعية قديما وحديثا بنشأة المجتمع المصرى، بمعنى أنه سبق التشريعات والقوانين المنظمة لـه، التى جاءت فى مرحلة تالية لقيام الجمعيات الأهلية (بالشكل الذى نعرفه الآن). أما بالنسبة لدور النقابات ، فنجد ان هناك قوانين مستقلة تنظم الجماعات المهنية والاتحادات والنقابات العمالية فى إطار يختلف بدرجة كبيرة عن الإطار المنظم للجمعيات الأهلية وإن تشابها فى ظروف النشأة والقدرة على التعبير عن المناخ السائد فى ذلك الوقت ، فقد تميز العمل الأهلى سواء على مستوى الجمعيات أو مستوى الحركة العمالية بأنه لم يكن وليد صدفة أو نتاج ظروف طارئة ، بقدر ما كان إفرازا طبيعيا لحركة المجتمع .

١- النشأة والتبلور:

تأسست أول جمعية أهلية فى مصر عام ١٨٢١ مع قيام الجمعية الخيرية اليونانية بالإسكندرية، لتبدأ حركة الجمعيات الأهلية كمؤسسات اجتماعية تقود المجتمع إلى دعم عمليتى المشاركة والتوزيع ولاسيما بعد الحرب العالمية الأولى وقيام ثورة ١٩١٩، حيث دخل العمل الأهلى مرحلة القيادة الجماعية والمؤسسية، من خلال مدرستى الخدمة الاجتماعية بالاسكندرية والقاهرة (عامى ١٩٣٦ و١٩٣٧ على التوالى) وقد شهدت تلك الفترة قفزة فى أعداد الجمعيات من ٦٥ الى ٣٠٠ جمعية .

فى المقابل، سعت الدولة لإيجاد إطار عام يحكم علاقتها مع المجتمع، فبدأت مرحلة الإشراف والتوجيه عبر مجموعة من الخطوات، التى تواكبت مع تنامى الحركة الاجتماعية عام ١٩٣٠، بإنشاء المجلس الأعلى للإصلاح الاجتماعى عام ١٩٣٦، وقيام وزارة الشئون الاجتماعية عام ١٩٣٩، ليدخل العمل الأهلى مرحلة جديدة من الإشراف والتفتيش الحكومى، بالإضافة لتبنى بعض مشروعات الجهود التطوعية . ولتتوالى بعد ذلك الرقابة الادارية للدولة عبر سلسلة من القوانين المنظمة لعمل الجمعيات الأهلية (قانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٤٥، رقم ٦٦ لسنة ١٩٥١، رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ وأخيراً ٣٢ لسنة ١٩٦٤) بشكل جعلها أقرب لأطر منظمة لعلاقة الدولة بالجمعيات وليس علاقة الجمعيات بالمجتمع كما يجب أن تكون . فقد سعت الدولة عبر استراتيجيتا الدمج الوظيفى والدمج التنظيمى للتعامل مع الجمعيات الأهلية كإحدى أدوات تنفيذ السياسة العامة للدولة ورؤيتها لأولويات كل مرحلة .

كما وضحت مبكرا علاقة الارتباط التى جمعت بين التطور التشريعى وحركة العمل الاجتماعى الأهلى ، حيث نجد أن الملاحظة الأكثر بروزا قد تمثلت فى إمتلاك الجمعيات الأهلية فرصة المبادرة فى إطار دور تنظيمى للدولة عبر فترة امتدت من مطلع القرن الماضى وحتى أوائل القرن الحالى، فى حين أخذت تلك الجمعيات فى افتقاد المبادرة تدريجيا مع دخول مرحلة التخطيط المركزى للعمل الاجتماعى فى الستينيات.

فقد امتلكت الجمعيات الأهلية زمام المبادرة فى توفير الخدمات الاجتماعية لفترة طويلة من الزمن، فكانت السباقة فى بدء مشروعات الاصلاح الاجتماعى فى الريف حيث أنشئت الجمعية المصرية للدراسات الاجتماعية، كما قامت بتجربة إصلاح القرية (فى قرى المنايل وشطانوف والعجايزه) التى اقتبستها الحكومة عقب إنشاء وزارة الشئون الاجتماعية، كما كان للجمعية المصرية للدراسات الاجتماعية وجماعة المشتغلين بالخدمة الاجتماعية بالإسكندرية الفضل فى انشاء مدرستى الخدمة الاجتماعية فى القاهرة والإسكندرية، لإعداد الأخصائيين الاجتماعيين ومواجهة مشكلات المجتمع الاجتماعية فى وقت لم تظهر الجهود الحكومية فى هذا المجال الا فى عام ١٩٤٦ (اى بعد عشر سنوات)، وكذلك كان لتحرك الجمعية المصرية للدراسات الاجتماعية أثره فى تعديل قانون الأحداث المنحرفين والمناداة بإدخال الخدمة الاجتماعية فى محاكم الأحداث والدافع لظهور قانون الضمان الاجتماعى عام ١٩٥٠ بعد توقيع مصر على الإعلان العالمى لحقوق الإنسان. وهو ما يعنى أن نشأة الجمعيات الأهلية جاءت قوية وأكثر توفيقا من الجهود الحكومية وخاصة فى الريف الى جانب إثارتها لمسألة ضبط العمل الاجتماعى من خلال تشريعات خاصة بدورها(٩).

وقد أرجعت بعض الدراسات ضعف الأداء الحكومى مقارنة بأداء الجمعيات الأهلية فى هذه الفترة الى طبيعة وظروف نشأة وزارة الشئون الاجتماعية عام ١٩٣٩ التى وجدت نفسها مواجهة بالعديد من الصعوبات والمشكلات سواء المتعلقة بطبيعة العمل الاجتماعى أو بتداخل الاختصاصات مع وزارة الداخلية ، وإن لم توضح هذه الدراسات أسباب الانتظار لمدة ست سنوات حتى يخرج أول تشريع خاص بالجمعيات (٤٩ سنة ١٩٤٥) ومن المعروف ان وزارة الشئون الاجتماعية قد قامت على برنامج اصلاحى ، كان ابرز سماته ما جاء فى الفقرة الخامسة منه والخاصة

بتحديد موارد الإحسان وتوجيهها الوجهة النافعة وتنظيم الجمعيات والمؤسسات الخيرية، ومن اجل تحقيق هذا الهدف أنشئت إدارتان الأولى سميت إدارة الجمعيات الخيرية والأخرى باسم إدارة الملاجى والمؤسسات (١٠). لتمثل هذه الخطوة بداية منهاج حكومى يقوم على استراتيجية الدمج الوظيفى الى جانب دورها الاشرافى والرقابى الذى بدأ مع صدور أول تشريع خاص بالجمعيات ، وفى هذا الإطار يمكن تحديد دور الدولة بمرحلتين . الأولى تتعلق بدور المنظم الذى يجسده القانون المدنى الصادر فى ١٨٧٥والمعدل له عامى ١٨٨٣ و١٩٤٨ ، حيث أعطى حق تكوين الجمعيات مع توفير قدر من الرقابة . أما المرحلة الثانية فتختص بالدمج الوظيفى والتنظيمى للجمعيات فى إطار السياسة العامة للدولة عبر مراحل متدرجة وهو ما توضحه سلسلة القوانين والتشريعات التى شهدتها هذه الفترة بدءا بالقانون ٤٩ ومواده العشرين وانتهاء بسلسلة القوانين المنظمة لعلاقة الدولة بالجمعيات والروابط التطوعية ، فكان القانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٤٩ الخاص بالأندية ، والقانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٥٠ الخاص بصناديق الادخار والإعانات المتبادلة، والقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥١ المتعلق بتنظيم الجمعيات الدينية والعلمية والثقافية، والقانون رقم ٤ لسنة ١٩٥٢ الخاص بإشهار الجمعيات والمؤسسات الخاصة ، وبالنظر الى تلك القوانين نجد أنها قد اتفقت فى سمة واحدة خاصة بزيادة الجرعة الرقابية والإشرافية وإن كان بشكل متدرج على الجمعيات الأهلية وخاصة مع تنوع وتزايد أعداد هذه الجمعيات سواء فى الحضر أو الريف .

وفى هذا الإطار، يمكن تحديد مجموعة من السمات العامة التى رسمتها مرحلة ما قبل ثورة يوليو ، فنجد انها قد اتسمت بازدهار عمل الجمعيات الأهلية ومحدودية الدور التدخلى للدولة ، فلم تحظر أنشطة الجمعيات ولم تقيدها (باستثناء تلك التى تميل لاستخدام العنف وتعمل لخدمة حزب أو مذهب سياسى معين)، وأن نمو الجمعيات وتنوعها كان انعكاسا للمناخ الثقافى والسياسى السائد (الاتجاه الليبرالى ، الاسلامى المحافظ ، اليسار ، القومى العربى) ، اذ بلغ عدد الجمعيات ١٣٠١ جمعية (وفقا لإحصاءات وزارة الشئون الاجتماعية) وأن وزن الجمعيات الدينية (الإسلامية والقبطية) قد تزايد كتعبير عن وزن المكون الدينى فى الثقافة السياسية المصرية (١١). كما اقتصرت سلطة الحل على القضاء، وارتبطت المخالفات بالأشخاص لا بالجمعيات ،والجدير بالذكر هنا ان عمل هذه الجمعيات بالسياسة واختلاط النشاط العلمانى بالنشاط الدينى هو ملمح له صفة الاستمرارية فى الثقافة السياسية المصرية

حتى يومنا هذا، بالإضافة لحرص الجمعيات الأهلية على تأكيد مفهوم المواطنة والتسامح الدينى والتنوع المذهبى وإعلاء قيمة الولاء الوطنى، باعتبارها جزءا من مناخ سياسى وثقافى ساد فى ذلك الوقت لمواجهة الارساليات التبشرية والغزو الأجنبى ومحأولة الاحتماء بالذات والثقافة الوطنية ، وهو ما يتجلى بوضوح فى مشاركة عدد من الشخصيات الإسلامية مثل محمد عبده وعبدالله النديم وآخرين فى تأسيس جمعية المساعى الخيرية القبطية مع كبار القيادات القبطية عام ١٨٨١. وبالتالى فقد انتفت سمة الصراع أو التنافس بين هذه الجمعيات وهى السمة التى تركز عليها بعض الدراسات التى تنأولت ظاهرة الجمعيات الدينية لتفسير الزيادة العددية لها فى فترات الستينيات والسبعينيات .

أما بالنسبة لدور النقابات، فيرتبط بنشأة النقابات العمالية ونموها وتطلعها لإيجاد حلول اقتصادية وسياسية لمشاكل الطبقة العاملة، وإن سبقها نظام الطوائف (طوائف الحرف) الذى كان ترجمة للنظام الاجتماعى القائم [١٢] .ويؤرخ لبداية العمل الجماعى للعمال بعام ١٨٩٩ ، وهو العام الذى شهد أول إضراب للعمال للمطالبة بتحسين شروط العمل مثل: زيادة الأجور ، وخفض ساعات العمل ، وأجر أيام الراحات ، والمسأواة بالعمال الأجانب فى فترة الاحتلال البريطانى ،والمطالبة بنوع من التأمينات ، والنضال لعقد اتفاقيات بين العمال والإدارات الرأسمالية لضمان حقوق العمال . وإذا كان الطابع الاقتصادى هو السمة السائدة لمطالب العمال منذ تحركاتها الأولى إلا أنها ارتبطت كذلك بقضية التحرر والنضال الوطنى ، الأمر الذى أكسبها قوة وصلابة وهو ما انعكس فى زيادة الوعى العام بالحركة العمالية وأوضاعها وتنظيمها النقابى [١٣] .

وإن كان من الملاحظ أن مطالب الحركة العمالية التى بدأت جزئية ومتواضعة، قادتها نقابة الصنائع اليدوية فى الإسكندرية التى اخذت على عاتقها مهمة صياغة المطالب الشاملة للطبقة العاملة وأسفرت جهودهم عن ميلاد وثيقة تاريخية هامة وهى مشروع قانون لحماية العمال "٢ مارس ١٩١٩ " والتى اشتملت على عدد من المطالب التى تفرضها ظروف العمل مثل الخدمات الطبية والعلاج والتعويض عن الإصابات ، وتحسين الأجور وربطها بتكاليف المعيشة ومكافأة نهاية الخدمة وتحديد ساعات العمل ، كذلك الاعتراف القانونى بالنقابات والمفأوضة الجماعية والتحكيم فى منازعات العمل وحق الإضراب [١٤] .

وكان لاشتراك العمال فى ثورة ١٩١٩، أثره الواضح فى زيادة الوعى السياسى بالإضافة لتعميق العلاقة بين العمل النقابى وقضايا الوطن . واتسعت تنظيماتهم النقابية بصورة كبيرة حتى وصل عدد النقابات إلى ما يقرب من ٧١ نقابة ، لتدخل بذلك الحركة العمالية مرحلة جديدة اكثر تحديدا وبلورة لمطالب العمال وحقوقهم وبالتحديد بالمطالبة بزيادة الأجور والاعتراف القانونى بالنقابات العمالية وسحب الجنود الإنجليز من الشوارع والمطالبة بالاستقلال ووحدة مصر والسودان والإفراج عن سعد باشا والزعماء الوفدين [١٥] . وفى عام ١٩٢١ تكون أول اتحاد عام بمدينة الإسكندرية وضم ٣٨ نقابة ، ونادى بتحديد ساعات العمل ووضع حد أدنى للأجور وتوفير الظروف الصحية والوقائية للعمال .

فى المقابل، بدأت الحكومة عبر سلسلة من الإجراءات، محأولة تحجيم دور الحركة النقابية ، وذلك من خلال القانون رقم ٢ لسنة ١٩٢١ الذى حرم تنازل العمال عن أجورهم للنقابات لتعلن بذلك عن عدم رضائها عن النقابات والتشكيك فى شرعية تكوينها [١٦] .وإن اكتسبت النقابات العمالية فى هذه الفترة حق التفأوض باسم العمال فى المنازعات العمالية وكذلك حق العمال فى تشكيل النقابات ، استنادا لصدور عدد من الأحكام القضائية التى اعتمدت على نص المادة ٢١ من دستور ١٩٢٣ فى حق المصريين فى تكوين جمعيات وذلك وفقا لما يقرره القانون. ولكن مع استمرار حركة الإضرابات والاعتصامات فى المصانع صدر القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٣ ، الذى حرم الإضراب على الموظفين العموميين [١٧] .

وبصفة عامة، يمكن القول أن تاريخ الحركة العمالية خلال فترة ما بين الحربين العالميتين قد شهد متغيرات حادة، فمع نمو التنظيم النقابى ووجود قيادات نقابية ناضلت طويلاً من أجل الحفاظ على استقلالية الحركة العمالية ، بقى التنظيم أسير صراعات الأحزاب والقوى السياسية. كذلك فقد عانت هذه النقابات من قهر شديد وخضع النشاط النقابى لرقابة صارمة من جانب الدولة وأصبح على النقابات أن تدخل فى معركة مزدوجة الجبهات مع الأحزاب التى تتصارع لكسب أصواتهم وقوتهم السياسية ، ومع الرأسمالية الصاعدة التى تريد استغلال قوة عملها .

ومع وصول الوفد إلى الحكم صدر القانون رقم ٨٥ لسنة ١٩٤٢ والذى اعترف بالوجود النقابى للنقابات وإن كان قد حرم العمال الزراعيين من حق تكوين نقابات وحرّم على النقابات تكوين اتحاد عام لها وحرم الاشتغال بالسياسة وعدم مباشرة

أعمالهـا إلا بعـد التسـجيل بـوزارة الشـئون الاجتماعيـة . وأجـاز لوزيـر الشـئون الاجتماعية – وفق أسس حددها القانون – حل النقابة ، مع إعطاء النقابة الحـق فـى استئناف قرار الحل أمام الجهات القضائية [١٨] .

ورغم ما شاب القانون من عيوب فقد ازداد عدد النقابات زيادة كبـيرة حتـى وصـل إلى ٣٨٨ نقابة عـام ١٩٤٦ . واضطلعـت الحركـة العماليـة بـدور سياسـى فعـال عقب الحرب العالمية الثانية تمثل فى اشتراكها فى اللجنة الوطنيـة للعمـال والطلبـة المكونـة فى فبراير ١٩٤٦ للكفاح من أجل الاسـتقلال، إلا أن هـذه اللجـان تعرضـت لضربـات متتالية من حكومة صدقى ، واستمر النشاط السياسى العمالى متمثلاً فى اللجان الوطنية التى تكونت فى المصـانع والأحيـاء الشـعبية عـام ١٩٥١ عقـب الغـاء معـاهدة ١٩٣٦. ونظم العمال اضرابا كبيرا قام به عمال المعسكرات البريطانية فى اكتوبر ١٩٥١ ورفضوا العودة للعمل رغم الاغراءات البريطانية، كما تحرك العمال على السـاحة الدوليـة مـن خلال المؤتمر التأسيسى للاتحاد العالمى لنقابات العمـال ومكتـب العمـل الـدولى والأمـم المتحدة للتنديـد بالاسـتعمار البريطـانى وأعوانـه فـى مصـر وتحميلـه مسـئولية جرائـم التسخير والاختطاف ضد العمال المصريين وبذلك نجح فى كسب الـرأى العـام العـالمى وكسب التأييد والاهتمام بالقضية المصرية [١٩] .

وعلى هذا النحو ، يمكن رصد عدد من السمات التى اتسـمت بـها هـذه الفترة :–

ـ ان الطبقة العمالية المصرية منذ نشأتها الأولى مارسـت تحركـات جماعيـة تتمـيز بدرجة عالية من الوعى والتنظيم وإن كانت قد افتقـدت لفـترات طويلـة وجـود قيـادة قومية لنضالها الجماعى نتيجة لظروف الاحتـلال والرقابـة الحكوميـة، ورغـم سـيادة الطابع الاقتصادى على النضال العمالى فى فترات كثيرة إلا أنـه لم ينفصـل أبـداً عـن النضال الوطنى للمجتمـع.فتشـير الأرقـام الى أن الفـترة مـن ١٩٠٠ حتـى ١٩٥١ ، قـد شهدت ١٠٦ إضراباعمالية وقعت أغلبـها فـى الأعـوام التـى شـهدت نـهوضاً للحركـة الوطنية المصرية فى مواجهة الاحتلال البريطانى . فوقع ٢٢ اضرابا عام ١٩١٩ ، و١٠ اضرابـات عـام ١٩٢٠ ، و ٧ اضرابـات عـام ١٩٢٥ ، و١١ اضـراب عـام ١٩٣٦ ، و٦ اضرابات عام ١٩٤٦ ، و٨ اضرابات عام ١٩٤٨ [٢٠] .

ـ إن موقف الحكومات ازاء اصـدار تشـريعات عماليـة تحمـى العمـال وتدافـع عـن مصالحهم كان مقصوراً على اصـدار قوانـين متنـاثرة وجزئيـة تحـت ضغـط الاضرابـات

العمالية متبعة نظرية التدرج التشريعي حيث رفضت الحكومات المتوالية الاعتراف بالوجود القانوني للنقابات حتى القانون رقم ٨٥ لسنة ١٩٤٢ . وكانت تعتمد على تقديم تنازلات محدودة مثل تنظيم تشغيل النساء ، وتحديد ساعات العمل ، والتعويض عن اصابات العمل لبعض الصناعات الخطيرة. وحتى مع اعترافها بالوجود القانوني للنقابات تم تكبيلها بقيود صارمة تحد من فاعليتها كما سبقت الإشارة . وكذلك تم استخدام أسلوب القمع والاستبعاد السياسي لهذه النقابات باعتبارها أدوات للصراع الطبقي في المجتمع خاصة مع لجوئها لأساليب الاضرابات والتظاهر والشكأوى الجماعية .

٢ـ الاندماج الوظيفي

مع قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ ، تغيرت الفلسفة الحاكمة للنظام السياسي، لتنتقل من مرحلة الإشراف والتنظيم الى مرحلة الاندامج الوظيفي لتلك التنظيمات الأهلية واعتبارها احد ادوات النظام والمعبرة عن سياساته. وفي هذا السياق، أعيد تنظيم وضع الجمعيات الأهلية بشكل كامل من خلال القانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ الذى اتسم بمحأولة التوفيق بين مبدأ إشراف الدولة على النشاط الأهلي وإعطاء مساحة اكبر لحركة الجمعيات ،وذلك باستحداث عدد من الأحكام الجديدة خصت بها الجمعيات ذات النفع العام منها: عدم جواز الحجز على أموالها، وجواز قيام الدولة بنزع الملكية لصالح الجمعية ونفعها العام (٢١). كذلك سعى القانون الى معالجة المشكلات النابعة من تعدد القوانين وانتشار الجمعيات على مستوى الجمهورية فنص صراحة على إنشاء اتحادات تقوم بمهمة التنسيق كما قصر حق جمع التبرعات من الجمهور على الجمعيات والاتحادات وفقا لشروط خاصة مع استثناء دور العبادة ، بالإضافة لوضعه شروطا معينة لعضوية مجالس إدارة الجمعيات وإلغاء المواد من "٥٤ ـ٨٠ " التى تضمنها القانون المدني بشأن الجمعيات الأهلية وحظر اشتراك الاشخاص المحرومين من مباشرة حقوقهم السياسية في تأسيس أوعضوية أية جمعية ، كما اخضع المخالفات لقانون العقوبات لأول مرة وشدد من عقوبات الحبس لاعضائها .

وعلى مدار ثماني سنوات (هي عمر الفترة الممتدة مابين عامي ١٩٥٦ ـ١٩٦٤) شهدت مصر مجموعة من التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، القت بظلالها على السياسة العامة للدولة بتحولاتها الاشتراكية وفي مقدمتها قرارات يوليو ١٩٦١ وميثاق العمل الوطني ١٩٦٢ وبدء الخطة الخمسية الأولى للتنمية الاقتصادية ،

وبالتالى كان صدور القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ امتدادا طبيعيا لهذه التحولات التى تكتنف المجتمع ، فعمل على زيادة طرق الرقابة الادارية على الجمعيات وزيادة اساليب التدخل الحكومى ، وإن كان من الملاحظ ان هذا القانون لم ينشئ اساليب جديدة للرقابة بقدر مازاد من تعميقها وأضفى قدرا أعلى من البيروقراطية على اداء الجمعيات الأهلية .

بعبارة أخرى، أن النظرة المزدوجة التى تحكم رؤية الدولة ما بين السعى لتحرير القطاع الأهلى وتوفير إمكانيات اسهامه ومشاركته فى قضايا المجتمع ومشكلاته من جانب والحفاظ على قبضتها الحاكمة على الجمعيات من جانب آخر، تتجسد فى القانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤، الذى يعكس عددا من الابعاد الخاصة بطبيعة العلاقة بين الدولة والمجتمع مثل زيادة جرعة الرقابة على الجمعيات وترسيخ علاقة الوصاية على افراد المجتمع. وإن كانت الجمعيات الأهلية أو العمل التطوعى لا تمثل استثناء فى هذا الشأن، حيث يعانى المجتمع ككل منها. وبالتالى فتفسير تزايد اعداد الجمعيات وضعف فاعليتها يتوافر فى القانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤، الذى يسمح بالزيادة العددية فى إطار سياسة الاندماج التنظيمى والوظيفى مع مؤسسات الدولة وأجهزتها، فى وقت تتجه التفسيرات الرسمية لتبرير استمرار العمل بهذا القانون لمدة تقترب من الثمانى والثلاثين عاماً، إلى حرص النظام على قصر دور تلك الجمعيات على الجانب الاجتماعى والثقافى وعدم تجأوز ذلك إلى الدور السياسى وخاصة من جانب الجمعيات الدينية (الإسلامية)، بالاضافة إلى محأولة تخطيط النشاط الاجتماعى بشكل مركزى.

وإذا كانت هذه المبررات لا تكفى لتفسير أسباب زيادة الرقابة على الجمعيات، فمن الواضح أن السبب الرئيسى يتمحور حول نموذج سيطرة الدولة على مجالات الحياة كسبيل لطبيعة علاقتها بالمجتمع، وليس إلى تناقضات النظام السياسى الراهن. فالرقابة والإشراف على الجمعيات ترجع إلى إصدار القانون المدنى فى القرن الماضى، رغم التباين فى التوجهات العامة وآليات الإشراف الحكومى .

وبنفس النظرة الحكومية التى تنأولت عملية الاندماج الوظيفى للجمعيات الأهلية، كانت النظرة بالنسبة للنقابات، وإن بدت اكثر صعوبة فى وضع تصور واحد لعملية الاندماج. ومع قيام ثورة يوليو برزت ثلاثة تيارات ، الأول يخشى من قوة العمال باعتبارهم اكثر القوى امتلاكاً لمنظمات شعبية قادرة على التصرف رغم القيود التشريعية المفروضة عليها . اما التيار الثانى ،فقد استند الى اهمية الثقة فى هذه

النقابات لتكون سند الثورة فى الشارع المصرى فىحين ان التيار الثالث شكل صيغة وسط فكان يرى امكانية الاستفادة من النقابات لكن بقيود وبشروط وفى مظلة بيروقراطية [٢٢] .وسط هذا المناخ صدرت ثلاثة قوانين عمالية هامة اعترفت للعمال بالكثير من حقوقهم ومنحتهم امتيازات عديدة . وهى : القانون رقم ٣١٧ لسنة ١٩٥٢ بشأن عقد العمل الفردى، والقانون رقم ٣١٨ لسنة ١٩٥٢ بشأن التوفيق والتحكيم فى منازعات العمل ، والقانون رقم ٣١٩ لسنة ١٩٥٢ بشأن نقابات العمال الذى أعطى النقابات حق تشكيل اتحاد عام لها والاعتراف بمبدأ الحرية النقابية وحق العمال الزراعيين فى تكوين النقابات . إلا أنه وجهت لهذا القانون عدة انتقادات منها انه يسمح بتعدد النقابات سواء بالنسبة لنفس المهنة أو المنشأة ، كما أنه حظر على النقابات الاشتغال بالمسائل السياسية وحرمانه لفئات معينة من حق التنظيم النقابى وبصفة خاصة موظفى الحكومة [٢٣] .

وكانت نقطة التحول لموقف النظام تجاه العمال هو تأييد العمال لمجلس قيادة الثورة فى قراراته إزاء أحداث كفر الدوار (اغسطس ١٩٥٢). كذلك دور بعض نقابات العمال ازاء أزمة مارس ١٩٥٤ حيث وقفت بعض النقابات بجانب اتجاهات عدم السماح بقيام الأحزاب السياسية ، واستمرار مجلس قيادة الثورة ، وعدم الدخول فى معارك انتخابية ، ورغم أن هذا لم يكن موقفا عاماً للحركة العمالية إلا أن جمال عبد الناصر عبر عن تقديره لهذا الدور عندما أعلن قرارات ٢٩ مارس ١٩٥٤ والذى أعلن فيها أن ثورة ٢٣ يوليو قد انتهت وقامت ثورة العامل والفلاح[٢٤].

وفى يناير سنة ١٩٥٦ ، أعلن دستور الجمهورية المصرية ونصت المادة (٥٥) منه على أن (انشاء النقابات حق مكفول وأن للنقابات الشخصية الاعتبارية وذلك على الوجه المبين بالقانون). لذلك وبتاريخ ٣٠ يناير ١٩٥٧ تكون الاتحاد العام لنقابات عمال مصر الذى يعتبره البعض الاتحاد الخامس لعمال مصر (اتحاد العمال ١٩٢٠، اتحاد العمال ١٩٢٤ ، اتحاد العمال بزعامة عباس حليم فى ١٩٣٠، اللجنة التأسيسية لاتحاد عمال المملكة المصرية ٥١-١٩٥٢)[٢٥] . وقد لعب هذا الاتحاد دوراً كبيرا فى تعديل قوانين العمل، كما فاز اربعة من مرشحيه فى انتخابات مجلس الأمة. وبتاريخ ٧ ابريل ١٩٥٩ صدر قانون العمل الموحد رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ وقد جرم القانون تكوين أكثر من نقابة عامة وأجاز للنقابات العامة أن تشكل نقابات فرعية فى المحافظات، كذلك أن لها أن تشكل لجانا نقابية فى المؤسسات المشتغلة

بنفس المهنة وأجاز للنقابات العامة أن تشكل اتحاداً فى كل اقليم ، واتحادا واحدا على مستوى الجمهورية العربية المتحدة . وكان القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٦٤ هو آخر سلسلة القوانين الهامة فى الفترة الناصرية حيث عدل بعض أحكام القانون رقم ٩١ لسنة ١٩٩٥، حيث سمح بإعادة التصنيف النقابى بما يسمح لكل صناعة أو مجموعة صناعات متماثلة بتكوين نقابة عامة، كما منح القانون اللجان النقابية الشخصية الاعتبارية، كذلك سمح القانون لموظفى الحكومة والقطاع العام بالتنظيم النقابى ، ونص القانون على أن للاتحاد العام لنقابات العمال أن يشكل فى المحافظات اتحادات محلية للعمال ولم يحظر هذا القانون على العمال الاشتغال بالمسائل السياسية والدينية [٢٦] .

وهكذا يتضح أن حكومة الثورة لم يكن لديها رؤية محددة للتعامل مع الحركة العمالية الا أنها ابتداء من القانون رقم ٩١ لعام ١٩٥٩ بدأ يتضح الاتجاة العام للسيطرة السياسية تجاه الحركة العمالية حيث وضع هذا القانون أول لبنات الصياغة الادماجية التى تتبناها النظم السلطوية . والتأكيد على أحادية وهيراركية التنظيم النقابى والاتجاه لدمج النقابات فى أقل عدد ممكن ، الامر الذى وفر امكانية استيعاب الحركة العمالية وتنظيماتها فى ظل أيديولوجيتها الشعبوية التى أممت الصراع الطبقى وكافة أشكال التناقضات الطبقية . وأصبح التنظيم النقابى وتنظيماته جهازا بيروقراطيا سلطوياً ومنعزلاً ـ الى حد ما ـ عن القاعدة العمالية الحقيقية [٢٧] . وهى السمة التى استمرت طوال الستينيات والسبعينيات وأوائل الثمانينيات بالجمع بين منصبى رئيس الاتحاد العالم لنقابات عمال مصر ووزير العمل ، الأمر الذى خلص معه البعض لتوصيف العلاقة بين النظام والحركة النقابية فى المقولة التالية " وافق النظام على تلبية العديد من المطالب الاقتصادية للحركة النقابية ووافق القادة النقابيون على قبول وصاية النظام[٢٨].

ومع الأخذ بالتعددية الحزبية فى السبعينيات ، فقد صدر القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ وتضمن القانون عدة أمور منها سريان القانون على العاملين المدنيين فى الحكومة والهيئات العامة أوالقطاع الخاص والتعاونى . وحدد القانون أهداف المنظمات النقابية ، وحدد مدة الدورة النقابية بثلاث سنوات . وإنشاء رقابة ثلاثية " قضائية وإدارية ورقابة الاتحاد العام " على تكوين النقابات العمالية وأجاز للنقابة العامة أن تشكل نقابات فرعية للمحافظات . وأعطى للوزير المختص الحق فى طلب

حل مجلس ادارة النقابة فى حالة ارتكابه مخالفة للقانون وعدم ازالته هذه المخالفة خلال ١٥ يوما . أما القانون الذى صدر عام ١٩٨١ فقد أدخل تعديلات عديدة على القانون السابق ليضع مزيداً من القيود على الحركة النقابية، فقد خول النقابة العامة سلطة تحديد فرع المنشأة الذى تتوافر فيه مقومات تشكيل اللجنة النقابية . وركز معظم السلطات والاختصاصات فى أيدى المستويات النقابية العليا [٢٩] .

ومع بداية سياسات الاصلاح الاقتصاد والتحول نحو اقتصاد السوق، يمكن القول أن التنظيم النقابى العمالى تبنى منذ البداية مواقف ايجابية ومؤيدة لسياسات وبرامج الاصلاح الاقتصادى باعتبارها ضرورة حتمية وذلك من أجل تحرير الاقتصاد المصرى من القيود والمعوقات وزيادة الانتاج وفرص الاستثمار، إلا أن هذا لايمنع ان الاتحاد العام وضع تحفظا أساسيا وهو ضرورة الا تؤثر هذه السياسات على الحقوق المكتسبة للعمال . وخلال السبعينيات والثمانينيات، وعندما سعت السلطة إلى الانفتاح الاقتصادى سعيا وراء حل الأزمة الاقتصادية كان طبيعياً أن يواجه العمال ذلك بزيادة تحركاتهم النضالية المتمثلة فى الاضرابات والاعتصامات والمظاهرات . فقد شهدت هذه المرحلة عدة اضربات أهمها اضراب عمال النقل العام بالقاهرة (سبتمبر ١٩٧٦)، واضراب عمال المحلة (مارس ١٩٧٥). واستمرت فى الثمانينيات والتى بدأت بانتفاضة كفر الدوار ١٩٨٤ ، اضراب عمال السكك الحديدية ١٩٨٦ ، واضراب عمال الحديد والصلب فى حلوان عام ١٩٨٩. وإجمالا لم يشهد عامى ١٩٨٢و ١٩٨٣ أى احداث عنف وفى عام ١٩٨٤ كان أبرز احداث العنف هو اضراب عمال شركة شبرا للصناعات الهندسية ، وشهد عام ١٩٨٦ ثمانية اضربات عمالية محدودة ، وشهد عام ١٩٨٧ أربعة اضربات وعام ١٩٨٨ اضراب واحد ، اما عام ١٩٨٩ فقد شهد سبعة اضرابات [٣٠] .

أما فترة التسعينيات فقد شهدت هى الأخرى أحداث عنف من جانب العمال خاصة مع سياسات الخصخصة والتحول الجاد نحو آليات السوق ، بلغت ذرتها عام ١٩٩٤ حيث شهد هذا العام (٧) اضرابات ، و (١١) اعتصاما ، و(٧) مظاهرات (٣١)، ويمكن القول أن منحنى الاحتجاجات العمالية فى تصاعد (وإن اختلف فى درجة العنف) فقد شهدت السنوات الثلاث السابقة تزايدا فى عمليات الاحتجاج ، فبلغت ١٠٠ احتجاج عام ١٩٩٨، و٨٠ احتجاجا عام ١٩٩٩، اما فى عام ٢٠٠٠ فقد بلغت ٦٩ احتجاجا، فى حين بلغت اعلى درجاتها عام ٢٠٠١ ، إذ بلغت نحو ١١٥

احتجاجا موزعة على القطاعات الثلاثة عـام وخـاص وحكومـة (٤٢، ٥٢، ٢١ علـى التوالى).(٣٢). الواقع أن ثمة ملاحظـات هامـة عـن دور العمـال فـى أحـداث العنـف السياسى فى الثمانينيات والتسعينيات وهى :-

(١) إن انخراط العمال فى أعمال العنف المضادة للنظام يعتبر محدوداً مقارنـة بـدور الطلبة أو الجماعات الاسلامية إلا أن تأثيرها اكبر من الناحية الاقتصادية، هـذا فضـلاً عن كونها احداث متفرقة ومحدودة وارتبطت بمصالح فئوية .

(٢) إن أغلب أحداث العنف التـى قـام بـها العمـال جـاءت متجـأوزة للتنظيمـات النقابية المسئولة وخارج اطارها الأمر الذى يعكس ضعف هذه التنظيمات وعدم قدرتـها على التعبير عن مصالح العمال وتوصيلها ومن ثمة تدنى ثقتهم فى فاعليتـها ، ويرتبـط بذلك عدم استقلالية هذه التنظيمات وخضوعها للسلطة التنفيذية .

(٣) إنه يمكن فـهم دور العمـال فـى أحـداث العنـف انطلاقـا مـن ظـروف الأزمـة الاقتصاديـة والاجتماعيـة بأبعادهـا المختلفة ومـا ترتـب عليـها مـــن مســاس خطــير بمستويات معيشة قطاعات واسعة من الطبقة العاملة. فالملاحظ أن مطـالب العمـال قـد اقتصرت على المطالبة بحقوقها المتأخرة والمتراكمة فـى الغـالب ، ومواجهـة ممـاطلات أصحاب الاعمال أو الادارة.

وعلـى نفـس المستوى جـاء أداء النقابـات المهنيـة مرتبطـا الى حـد كبـير بالمنـاخ السياسى والثقافى الوطنى السـائد فـى ذلـك الوقـت ، وكونـها جماعـات مصـالح فـى المجتمع المصرى وأن تباينت فى ادائها ، فقد شهدت فترة ماقبل الثورة ، قيام عشـر نقابات هى نقابة المحامين (عام ١٩١٢) و نقابة المحامين الشرعيين(عـام ١٩١٦) ، نقابة الأطباء (عــام ١٩٤٠) نقابـة الصحفيـين (عـام ١٩٤١) ، نقابـة أربـاب المـهن الهندسية (عام ١٩٤٦) ، نقابة طب الأسنان والصيدلة والطب البيطـرى (عـام١٩٤٩) ، ونقابة المهن الزراعية (عام ١٩٤٩) ، ونقابـة المـهن التعليميـة (عـام ١٩٥١) [٣٣] . وكانت نقابـة المحـامين فـى مقدمـة النقابـات التـى لعبت دور نشـطاً علـى السـاحة السياسية المصرية حيث مثل المحامون خلال الحقبة الليبرالية الصفوة الفكريـة للنظـام السياسى واحتلوا العديد من المناصب السياسية الهامة فـى المجتمـع . وتشـير الخـبرة التاريخية الى تعدد اساليب تدخل الدولة فى العمل النقابى لتترأوح مابين حل مجالس الادارات وبين التقييد القانونى لنشاط النقابات والتدخل فى الانتخابات ، وهـى سمـة ممتدة حتى الأن وإن اقتصرت ـ الى حد كبير ـ على التقييد القـانونى . ومـن المواقـف

البارزه هنا ماتوضحه الازمة التى انتهت بحل مجلس النقابة وتعطيل قانون المحاماة الخاص بالانتخابات عام ١٩٣٤، اثر احتجاج المحامين على شرعية الانتخابات التى جرت عام ١٩٣٣ ، كما لجأت الحكومة لاستخدام العنف لمنع انعقاد الجمعية العمومية للمحامين فى عام ١٩٣٠ (فى اجتماع غير عادى لاتخاذ قرارات احتجاجية ضد الغاء دستور ١٩٢٣) ، وهو ماانعكس فى سلسلة القوانين التالية لقانون انشاء النقابة (رقم ٢٦ لسنة ١٩١٢) اذ حظرت جميع القوانين اللاحقة ممارسة اى نشاط سياسى أوالاشتغال بالامور الدينية .وبطبيعة الحال لم تشكل نقابة المحامين استثناء فى هذا الشأن ، حيث تضمنت كافة القوانين المنشأه لنقابات مواد محجمة لاى نشاط سياسى، سواء بنص مباشر أوغير مباشر.

ومع قيام الثورة ، تم الغاء احدى النقابات وهى نقابة المحامين الشرعيين عام ١٩٥٥ نتيجة الغاء المحاكم الشرعية ، بينما أنشئت خمس نقابات جديدة وهى نقابات المهن التمثيلية والمهن السينمائية والمهن الموسيقية وأنشئت جميعها فى مارس ١٩٥٥، ونقابة المحاسبين والمراجعين (أغسطس ١٩٥٥) ونقابة المهن العلمية ١٩٦٤[٣٤]. وتجدر الإشارة إلى أنه جرت محاولات عديدة منذ عام ١٩٥٣ حتى الآن لإقامة اتحاد عام للنقابات المهنية لكنها باءت بالفشل (باستثناء مجلس اتحاد المهنيين خلال عام (٦٤-٦٥) والذى انتهى بنهاية عام ١٩٦٥. وإن كانت هناك اتحادات جزئية ثلاثة وهى اتحاد النقابات الطبية (١٩٤٩) ، واتحاد نقابات المهن التمثيلية والسينمائية والموسيقية (١٩٥٨) ، واتحاد نقابة المهندسين والنقابات الفنية (١٩٧٤) وقد شمل الاتحاد الأخير نقابة المهندسين ونقابة المهن الفنية التطبيقية . وشهدت هذه الفترة اتجاها نحو زيادة عدد النقابات المهنية واتجاها عاماً نحو توسيع قاعدة العضوية ، وزيادة فترة تولى منصب النقيب [٣٥].

كما شهدت فترة السبعينيات إنشاء خمس نقابات مهنية جديدة هى : نقابة المهن الاجتماعية (١٩٧٣) ، ونقابة المهن الفنية التطبيقية (١٩٧٤) ، ونقابة الفنانين التشكيليين (١٩٧٦) ، ونقابة مصممى الفنون التطبيقية (١٩٧٦) ، ونقابة مهنة التمريض (١٩٧٦). وفى الثمانينيات تأسست نقابتان هما نقابة المرشدين السياحيين (عام ١٩٨٣) ونقابة الرياضيين (عام ١٩٨٧) وأخيرا فى التسعينيات تكونت نقابة مستخلصى الجمارك (عام ١٩٩٣) ونقابة العلاج الطبيعى (عام ١٩٩٤) ليصبح اجمالى عدد النقابات المهنية ٢٣ نقابة .

وقد حملت هذه المرحلة عدد من السمات الممتدة من مرحلة ماقبل ١٩٥٢ ، كما سبقت الاشارة، ولكن الجديد تمثل فى حرص النظام الحاكم على دمج النقابات وظيفيا ، حيث اشترط القانون رقم ٨ لسنة ١٩٥٨ الحصول على العضوية العاملة فى الاتحاد القومى ومن بعد الاتحاد الاشتراكى فيمن يرشح لعضوية مجالس النقابات بصفة عامة وهو مااستمر معمولا به حتى عام ١٩٧٧.كما اقتصر اللجوء للعنف من قبل الحكومة فى الحدود الضيقة كما تعكسه محاولة منع اتمام عقد بعض الندوات حول القوانين المقيدة للحريات فى الثمانينيات . وإن كان من الملاحظ ان فترة الثمانينيات قد شهدت دفعة هائلة لنشاط النقابات المهنية خاصة بعد نجاح التيار الاسلامى فى انتخابات العديد من هذه النقابات ، خاصة النقابات المهنية الكبرى كما هو الحال فى نقابة المحامين، المهندسين ، الأطباء وغيرها وكان هذا التحرك النقابى على مستويين : مستوى قومى والذى تمثل فى دعم قضايا الحريات ، والديمقراطية ورفض مد قانون الطوارئ ودعم الحريات النقابية . كذلك اعلان التضامن مع الشعب الفلسطينى وإدانة تطبيع العلاقات مع اسرائيل. ومستوى فئوى وتركز حول الاهتمام بالخدمات النقابية والحريات النقابية ومستحقات الأعضاء وزيادة الميزانيات(٣٦). وشهدت هذه المرحلة كذلك نشاطا سياسيا واسعا سواء على مستوى كل نقابة على حدة أو على مستوى النقابات مجتمعة. كذلك المشاركة السياسية مع الأحزاب السياسية ونوادى أعضاء هيئة التدريس وغيرها.

وهكذا يمكننا فهم طبيعة العلاقة بين الدولة والنقابات المهنية فى هذه الفترة حيث لجأت الدولة إلى مجموعة من القوانين كان أبرزها القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٣ ثم القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥ اللذين أثارا أزمات عديدة وواجها معارضة شديدة من النقابات المهنية المختلفة .

فكان اصدار القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٣ والذى عرف بقانون النقابات المهنية الموحد فى منتصف فبراير عام ١٩٩٣ من أهم التطورات السياسية التى شهدها المجتمع المصرى فى السنوات القليلة الماضية . نظرا لأثر هذا القانون على التنظيمات النقابية المهنية والتى اكتسبت منذ بدء مرحلة التعددية السياسية عام ١٩٧٦ أهمية كبيرة . وقد نص القانون على اشتراط تصويت نصف أعضاء الجمعية العمومية لضمان صحة انتخاب النقيب وأعضاء مجلس النقابة . وفى حالة عدم انتخاب النقيب وأعضاء المجلس وفق النسبة السابقة تتولى اختصاص مجلس النقابة العامة لجنة مؤقتة

برئاسة قضائية محددة وفقا للقانون(٣٧) . وقد وجهت انتقادات عديدة لهذا القانون خاصة حول نسبة المشاركة التى رآها البعض مرتفعة للغاية ولا يأخذ بها حتى فى انتخابات مجلس الشعب، و كذلك حول تعيين المجلس المؤقت والذى رآه البعض محأولة للتحايل وفرض هذه المجالس باعتبارها مجالس دائمة، بالاضافة الى مخالفة هذا القانون للدستور والاتفاقيات الدولية (٣٨) . وكان هذا القانون أساسا لمواجهة ترجيح كفة تيار الاسلام السياسى فى العمل النقابى خاصة مع ما أظهرته الممارسات السياسية لهذا التيار من قدرة فائقة على التنظيم والحشد من حيث عقد الندوات وإصدار البيانات .

وكان لإصدار القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٣ صداه الهائل فى التحول الدراماتيكى فى علاقة هذه النقابات بالدولة . فقد تأثرت العملية الانتخابية فى عديد من النقابات . ففى نقابة الأطباء نشب النزاع بين اللجنة القضائية المشرفة على الانتخابات ومجلس النقابة حول اختصاص كل منهما . وانتهى بتأجيل الانتخابات لأجل غير مسمى . وفى نقابة التجاريين تعذر اجراؤها نظرا للتعقيدات التى جاء بها القانون . بينما تمثل نقابة المهندسين حالة بارزة لما تمثله من تشابك بين آثار القانون من ناحية والصراعات الداخلية فى النقابة من ناحية أخرى حيث تم تأجيل الانتخابات ثلاث مرات خاصة مع الصراع المتصاعد بين المجلس الأعلى لنقابة المهندسين واللجنة القضائية المشرفة على الانتخابات كما ينص القانون الجديد . كذلك الصراع بين المجلس الأعلى لنقابة المهندسين ومعارضيه داخل النقابة .

كما تصاعدت الصراعات السياسية بين التيارات المختلفة داخل النقابة بين التيار الاسلامى والمعارض له حول اتهامات بالفساد وإهدار الأموال كما حدث فى نقابة المحامين خلال عام ١٩٩٣(٣٩). كذلك تصاعدت المواجهة بين النقابات ووزارة الداخلية كما حدث مع نقابة المحامين عام ١٩٩٤ عقب وفاة أحد المحامين المتهمين بالانتماء إلى الجماعات الاسلامية واعتقال ٤٤ محاميا دون سند قانونى، وعقب الصراعات الداخلية التى شهدتها نقابة المهندسين والتى امتدت إلى ساحات القضاء بين المجلس الأعلى للنقابة ذى الأغلبية الاخوانية ومعارضيه وانتهى الأمر إلى فرض الحراسة القضائية على نقابتى المحامين والمهندسين . أما نقابة الأطباء فقد شهدت مواجهة حادة بين النظام وجماعة الاخوان داخل النقابة اتخذت شكلا صريحا عقب اعلان أجهزة الأمن كشف مخطط ارهابى أعده خمسة من قادة الاخوان " العاملين فى

لجنة الاغاثة " ووجهت اليهم تهمة السعى لقلب نظام الحكم ، أما نقابة الصحفيين فقد تميزت بأنها أول نقابة تجرى فيها الانتخابات وفقا لنصوص القانون السابق وتعديلاته التى أدخلت عليه فى فبراير ١٩٩٥. وجرى انتخاب النقيب وأعضاء مجلس النقابة الاثنى عشر عام ١٩٩٥(٤٠) .

اما بالنسبة للقانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥ والذى اثار أزمة شديدة مع نقابة الصحفيين وجدلا سياسيا واسعا، فقد تضمن ادخال أفعال غير مؤثمة إلى دائرة التجريم مثل نشر البيانات أو الشائعات المغرضة أو الدعايات المثيرة اذا كان من شأن ذلك اثارة الفزع بين الناس أو الحاق الضرر بالمصلحة العامة أو الاضرار بالاقتصاد القومى للبلاد وتم تشديد العقوبات خاصة عقوبة الحبس والغرامة . كذلك أباح القانون للنيابة العامة الحبس الاحتياطى للصحفى فى قضايا النشر بواسطة الصحافة . وفور صدور القانون من مجلس الشعب تفجر جدل سياسى هائل بين الحكومة والصحفيين حيث انتقد الصحفيون القانون باعتباره مخالفا للدستور نصا وروحا خاصة وأن المواد ٤٧ ، ٤٨ ، ٢٦ ، ٢٧ تنص على كفالة حرية الرأى والتعبير ، وأن القانون يقيد من حرية تدفق المعلومات وفيه تغليب للنظرة العقابية وفرض قيود على حق النقد وفرض عقوبات على التفسيرات والتأويلات(٤١) .ورغم انتهاء الأزمة بصدور القانون ٩٦ لعام ١٩٩٦ لتنظيم الصحافة الا ان الجدل حول دور الصحافة لم ينقطع .

ثالثا : مظاهر الخلل

قد يبدو للوهلة الأولى ان هناك قدرا من التناقض حكم العلاقة بين الدولة والمجتمع المدنى يتطلب معه اعادة النظر فى تلك العلاقة، وذلك استنادا للتراث الطويل الخاص بالمنظمات غير الحكومية وما تواكب معه من تاريخ موازى لمركزية السلطة السياسية، غير انه بمزيد من التأمل يتضح ان الدولة فى مصر كانت اقوى من تلك المنظمات ، فباستثناء الفترات الأولى للنشأة والتبلور ، نجد ان الدول هى التى سمحت بقوة هذه المنظمات فى لحظة تاريخية معينة وضيقت من هامش الحرية والفاعلية فى لحظة تاريخية اخرى ، فى المقابل سعت تلك المنظمات للمحافظة على وجودها تحت كل الظروف السياسية ومتحدية الرقابة الادارية التى ظلت تضيق على نحو مستمر عبر مجموعة من القوانين ، حيث تظهر المراحل العديدة التى مرت بها القوانين المقيدة لهذه المنظمات قوتها ومثابرتها حتى اليوم ، ولذلك لم يكن غريبا ان

تبلور الدولة عددا من الاطر المتباينة الأهداف والوسائل للتعامل مع تلك الجمعيات تراوحت فى مجملها بين اطر شبه ديمقراطية واخرى سلطوية وهذا يعنى ان هامش الحركة الممنوح لهذه الجمعيات ظل محكوما بوجود دولة مركزية قوية ومتداخلة وإن تباينت أساليب استخدام هذه الأطر ، كنتيجة لوجود عاملين اساسيين هما :

١ـ طبيعة المناخ الثقافى والايديولوجى السائد فى المجتمع .

٢ـ مدى قدرة تلك الجمعيات على بلورة جانب قوى للمجتمع المدنى ، وطرح صيغ اساسية تتوافق وخصوصية التشكيلات الاجتماعية فى الدولة .

ومن اللافت للنظر أن العديد من المشكلات الفكرية والثقافية التى واجهها العديد من المفكرين والباحثين المصريين منذ بدايات القرن الماضى وحتى الآن حول دور المجتمع ما يزال لها حضور قوى، بل وربما تزايدت فى ظل التطورات الهائلة فى البيئة الدولية وما تطرحه من تهديدات قويا للثقافات الوطنية والمحلية ، وهو ما يثير بدوره قضية تتعلق بأسلوب التعامل مع المتغيرات الدولية والنظام العالمى الذى يفرض نفسه بكل قوة على السوق ووسائل الاعلام والاتصال التى تخترق الحياة البشرية فى كل مكان ، الأمر الذى تبدو معه أساليب التحصن أو المواجهة عبر أساليب من خارجه مسألة غير مجدية ، ولذلك يكون من الضرورى العمل على تفعيل المجتمع بكل مؤسساته وتوسيع نطاق مشاركته .

وإذا ما كان البعض يطرح أسلوب الصدام مع الدولة كمنهاج وحيد للخروج من حالة الإخفاق التى تعانى منها عملية بناء المؤسسات الأهلية فأنهم يتجاهلون نتائج هذا الصدام الذى يفرغ مبدأ العمل المدنى من مضمونه فضلا عما يثيره هذا الطرح من فكرة ما يسمى " بحرق المراحل" .فالمفروض أن تقوم الجمعيات الأهلية على رفض احتكار السلطة والقوة إلى جانب أن سياساتها تقتصر على قطاع معين على خلاف السياسات الحكومية التى تسعى لتحقيق أعلى مستوى من الرضاء القومى إذ تظل نقطة التحول الحقيقية بالنسبة لدور هذه الجمعيات فى قدرتها على طرح قضايا التغيير الاجتماعى، وبالتالى تصبح فى مواجهة مباشرة مع الدولة بحكم مطالبتها بمزيد من التغيير الاجتماعى والسياسى . ومن ثم تتعدد هذه المواجهات وأشكالها بحجم السلطات الممنوحة لبناء سياسات اجتماعية وسياسية تحول دون الصدام الشامل بالدولة .وهكذا يصبح خيار الاصلاح المتدرج الخيار الأكثر قبولاً وخاصة أن تجربة العمل الأهلى عبر تطورها الزمنى قد عانت دائماً من مركزية الدولة.

إن الحديث عن زيادة فاعلية مؤسسات المجتمع المدنى فى مصر وإمكانية نفاذها إلى داخل النظام السياسى والتاثير عليه أمر يصعب تصوره فى المدى القريب لما تتطلبه هذه الزيادة من توافر مجموعة من العوامل ، مثل : الخصائص الذاتية للجماعة، درجة الاستقلال، الاطار السياسى، نوع السياسات العامة، الثقافة السياسية. ومع إعمال هذه العوامل على واقع النقابات الجمعيات الأهلية الحالى، نجد أننا امام واقع رسخه العديد من الاعتبارات التاريخية ـ كما سبقت الاشارة ـ والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

فبالنسبة للجمعيات الأهلية ، تشير بعض الدراسات المحلية المستندة للتحليل الاحصائى لبيانات وزارة الشئون الاجتماعية، إلى ضآلة حجم المنتفعين من أنشطة الجمعيات وافتقار هذه الجمعيات للتمويل الكافى فى ضوء القدرة المالية المتعاظمة نسبياً للجمعيات الدينية (فى الثمانينيات) كما أن التزام أعضاء الجمعيات بتسديد قيمة اشتراكاتهم، لا يتحقق سوى بنسبة ٦٠٪ تقريباً فى أحسن الأحوال فضلا عن محدودية الجمعيات التى تمتلك حسابات منتظمة هذا إلى جانب افتقارها للموظفين المتفرغين أو المتطوعين المؤهلين مما يعوق عملها ويجعلها غير قادرة على تنمية مواردها أو تحقيق التعاون الفعال مع مجتمعاتها المحلية أو مع المؤسسات الحكومية. وتشير خريطة توزيع هذه الجمعيات على مستوى الجمهورية إلى مجموعة من الدلائل والمؤشرات الخاصة ، نذكر منها:

ـ إن الزيادة التى شهدتها أعداد الجمعيات خلال حقبتى التسعينيات والثمانينيات كانت تعبيراً عن زيادة وعى المواطنين، والحاجة لسد الفراغ الناتج عن تراجع دور الدولة فى بعض المجالات المنوط القيام بها ، وتهيئة الفرصة لاقامة نظام ديمقراطى ـ تعددى وبروز قوى اقتصادية وإجتماعية جديدة .وهى اسباب تخالف تلك الاسباب التى كانت وراء قفزة مماثلة شهدها العمل الأهلى فى الفترة مابين الستينيات والسبعينيات. اذ ترجع الأسباب الى تفاعل النشاط التطوعى مع التغيير الثورى مما اثر فى تنمية الوعى الاجتماعى فى الأقاليم.

ـ إن المناطق الحضرية تستأثر بالجزء الأكبر من نشاط الجمعيات، اذ تشير الاحصائيات وفقا لعام ١٩٩٨ الى أن ٦٥،٩٪ فى المائة من الجمعيات توجد فى المدن والحضر ونحو ٢٩،٦٪ فى المائة فى الريف و٢,٧٪ تعمل فى المجتمعات الصحراوية و١,٨٪ تعمل فى المناطق الجديدة ، وان محافظة القاهرة تستأثر وفقا لأرقام ١٩٩٨

بالنصيب الأكبر من الجمعيات فى حين تأتى محافظة جنوب سيناء فى ذيل القائمة (٣٧٣٥جمعية ـ ٤١ جمعية) . بمعنى وجود قدراً من الخلل بين الكثافة السكانية والتوزيع الجغرافى للجمعيات فى بعض محافظات الجمهورية ، حيث لايتحقق هذا التوازن الا فى محافظات القاهرة والاسكندرية والجيزة ، بينما لايتوافر فى محافظات اخرى كالقليوبية وبورسعيد.

ـ ان تفأوت التوزيع الجغرافى للجمعيات يوازيه تفأوت آخر بين ميادين العمل الاجتماعى، بشكل يمكن معه القول ان هناك تركزا عبر الزمن للجمعيات فى ميادين ثلاثة هى : تنمية المجتمع ، الخدمات الثقافية والعلمية والدينية، والمساعدات الاجتماعية، الأمر الذى يطرح أهمية إعادة النظر فى تقسيم ميادين العمل الاجتماعى حتى تتواكب مع متغيرات المجتمع ومعطياته الجدية .

ـ ان فلسفة العمل التطوعى لا تزال غائبة عن الواقع المجتمعى فى مصر، ويتجلى ذلك فى الوضع المعاكس بين قيام الجمعيات واحتياجات المحافظات، فتشير مسألة تفأوت مستويات الفقر بين المحافظات (كما يشير تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤) الى عدد من المؤشرات الدافعة لقيام الجمعيات ولاسيما فى المناطق الريفية ، ففى محافظة المنيا واسيوط (تمثلان أفقر محافظات الجمهورية من حيث نصيب الفرد من الدخل) نجد ان جمعيات المساعدات الاجتماعية وخاصة الاسلامية منها تحتل المرتبة الأولى فى ان الحاجة تتطلب قيام جمعيات تنمية حيث ان الطبيعة الزراعية للمحافظتين تعطى اهمية اكبر لجمعيات التنمية .كما يلاحظ غياب الرابطة الجامعة بين نصيب الفرد من الدخل والتنمية البشرية فى المحافظات من ناحية، وقدرتها على توجيه العمل الاجتماعى الأهلى نحو رؤية أوسع من تقديم المساعدات المباشرة أوغير المباشرة (فى صورة خدمات) من ناحية أخرى، مثل محافظة الشرقية التى نجد ان ترتيبها يقل وفقا لدليل التنمية البشرية (وتتسأوى مع محافظات الصعيد والقليوبية وكفر الشيخ والبحيرة والمنوفية) عن المتوسط العام على مستوى الدولة ، فى وقت تزيد عن محافظة القاهرة فى اعداد جمعيات تنمية المجتمع المشهرة عام ١٩٩٦.

وتقودنا هذه الصورة إلى نموذجين من حالات الاندماج الوظيفى التنظيمى للجمعيات التطوعية فى اطار الدولة ، النموذج الأول يتعلق بجمعيات الأسر المنتجة ، وكونها أحد صور الاندماج الوظيفى الذى كان لنجاحها ارتباطا بنجاح السياسة العامة

للدولة. فبعد أن كانت الجمعيات فى الستينيات مندمجة فى اطار سياسات توزيع الدخل أصبحت فى الثمانينيات جزء من سياسات الاصلاح الاقتصادى من حيث الاتجاه نحو دفع القدرة التصديرية للمنتجات وتنمية المصادر الذاتية لدخل الأسر الفقيرة. ويبدو أن نجاح هذه المشروعات كان الدافع وراء التأكيد المستمر من قبل وزارة الشئون الاجتماعية على زيادة أعداد الأسر المشاركة. فتشير تقديرات عام ١٩٩٨ إلى أن مجموع الأسر المستفيدة من هذا المشروع بلغت ٣٩٧٠٤٨ أسرة من بينها ١٩٣٩٦٢ أسرة (اى ٤٨,٨٪) استقلت انتاجيا وتسويقيا.

اما النموذج الثانى فتوضحه نوادى أعضاء هيئة التدريس بالجامعات كنموذج لحالات الاندماج التنظيمى للجمعيات التطوعية، وتشير هذه الحالة إلى واقع عام هو أن الجمعيات المندمجة وظيفيا فى الدولة تعتبر أكثر أستقرارا فى سياق السياسات العامة من الجمعيات المندمجة فقط تنظيمياً حيث أن الاندماج التنظيمى يسمح للجمعيات بالتأثير فى التغيرات المجتمعية بصفة عامة بعكس الجمعيات الخاضعة للاندماج الوظيفى. وقد ظهر هذا التأثير من جانب نوادى أعضاء هيئة التدريس فى عام ١٩٨٩ بأسلوب أكثر وضوحاً من الجمعيات الأخرى وربما شارك نادى القضاة فى هذه السمة نوادى هيئات التدريس .

فالاندماج التنظيمى لم يمنع النوادى وعلى الأخص نادى أعضاء هيئة تدريس جامعة القاهرة من الاحتجاج على بعض الاتجاهات السياسية للنظام ، الأمر الذى تراجع معه دور وزارة الشئون الاجتماعية فى التأثير على نشاط النوادى رغم امتلاكها للآليات وفقاً لقانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤. بعبارة أخرى فان نشاط النوادى فى هذا العام أدى إلى بروز أدوار لوزارات أخرى مثل التعليم والداخلية ورئيس الوزراء (٤٢)..

بهذا المعنى يمكن القول أن تدخل الدولة سواء بالحل أو الدمج أو التجميد للجمعيات المندمجة وظيفيا والتى يصعب تسييسها تظل الشكل الأكثر شيوعاً فى الخبرة التاريخية للعمل الأهلى ، فنموذج جمعية الهداية الإسلامية والجمعية الشرعية للعاملين بالكتاب والسنة المحمدية وجمعية الشبان المسلمين أكبر دليل على ذلك فى وقت تشكل نوادى هيئات التدريس وضعاً خاصاً نسبيا .

وتنقلنا هذه الصورة إلى القيد السياسى الذى يشكل محددا رئيسيا لآلية اعمال القانون وتوقيت الاستخدام. وإن كان من المبكر الحكم على تجربة القانون ٨٤ لعام ٢٠٠٢، إلا أن خبرة تعامل الجعيات الأهلية مع القانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤ تظل محددا

لمفارقة الربط بين الملاءمة السياسية ودرجة الاحتقان السياسى من جانب، وتوافر الأليات الرقابية التى يمكن استخدامها فى أى وقت من جانب آخر. فعلى سبيل المثال نجد أن السلطة السياسية لم تسع لاغلاق المنظمة المصرية لحقوق الانسان رغم ممارستها العمل دون موافقة الجهة الادارية على قيامها، فهى تعمل تحت التأسيس منذ عام ١٩٨٥ فى الوقت الذى لجأت فيه إلى حل جمعية نادى أصدقاء الإعلام العربى سنة ١٩٨٨ لممارستها العمل السياسى من خلال جريدة صوت العرب المعبرة عن التيار الناصرى (فى ذلك الوقت قبل قيام الحزب العربى الناصرى) على الرغم من استمرار صدور الجريدة لمدة سنتين ، الأمر الذى يمكن معه تفهم مسألة تعدد الأساليب والآليات التى تحكم علاقة الدولة بالمجتمع سواء من خلال مفهوم السيطرة أو الأحتواء بهدف توسيع آليات تسييس دور الجمعيات كقوى سياسية فى اطار التطور الديمقراطى الذى تشهده مصر أو بالشكل الذى تبدو معه الجمعيات الأهلية كمؤشر ـ أيجابى أو سلبى ـ على عملية التحول الديمقراطى .

اما بالنسبة للدور النقابى ، فيمكن رصد عدد من الصعوبات والقيود المحجمة لزيادة تأثير هذا الدور ، يأتى فى مقدمتها نجاح السلطة التنفيذية فى استيعاب القيادات العمالية سواء بالترغيب أو بالترهيب، الأمر الذى أدى لضعف الدور النقابى ومحدودية تأثيره فى السياسة العامة للدولة وبما لا يتوافق وكبر أعدادها وضخامة عضويتها، لذا يقتصر تحركها على المظاهر الاحتجاجية، اما على صعيد النقابات المهنية فمن الملاحظ ان طبيعة المهنة تلعب دورا كبيرا فى تحديد درجة القرب والبعد عن الحكومة، مثال ذلك حالة نقابة المعلمين التى تعد (اكبر النقابات المهنية عضوية ٧٥٠ الف عضو) مقارنة بنقابة المحامين ، فنقابة المعلمين بحكم ان اعضاءها تقريبا مدرسون فى مدارس الدولة فانها تمتلك العديد من الوسائل المحجمة لدورها(٤٣) .

كما يبرز عامل التقييد النقابى ايضا ، باعتباره عنصرا هاما من عناصر ضعف هذه النقابات سواء داخل هذه النقابات أو على صعيد علاقة هذه النقابات مع بعضها البعض. وفى هذا السياق، يمكن رصد بعض أوجه هذا القصور الذى تعكسه اللوائح والقوانين المنظمة للعمل النقابى:

١ـ مشكلات العضوية: حيث تتصف العضوية فى كثير من النقابات المهنية بشئ من التعقيد لا نجده عادة فى النقابات العمالية ، وهو ما يمكن ارجاعه لاقتراب النقابة المهنية من نظام الطائفة القديمة . ويدخل فى مشكلات العضوية ايضا عدم

وضوح الخطوط التى تميز بين مهنة وأخرى (٤٤)، كما يشير انخفاض نسبة العضوية فى النقابات والتى لا تتجاوز ٢٨٪ من حجم الطبقة العاملة المصرية، الى قصور تنظيمى وإدارى ووجود فجوة كبيرة بين التنظيم النقابى الرسمى والطبقة العاملة ، وخاصة اذا ما اخذنا فى الاعتبار ايضا ضألة عضوية عمال القطاع الخاص فى التنظيم النقابى والتى لا تتجاوز ٠,٢٪ من حجم العضوية خلال الفترة الممتدة من ١٩٩١ - ١٩٩٦ (٤٥) . وهو ما انعكس بالتبعية على نشاط الحركة العمالية وفاعليتها وعبر فى نفس الوقت عن تحول ميزان القوى فى المجتمع المصرى لغير صالح قوة العمل المنظمة.

٢- إن بعض النقابات العمالية والمهنية قد اقتصرت فى مفهومها للعمل النقابى على الادارة البيروقراطية للجماعة بمعنى اقتصارها على تضييق نشاطها فى اطار الحد الأدنى من الخدمات النقابية ومحدودية مشاركتها فى القضايا ذات السمة القومية وكذلك السياسة العامة التى ترتبط بها(٤٦).

٣- إن معظم النقابات الفرعية التى تنتشر فى معظم محافظات مصر على خريطة العمل النقابى تعانى من الضعف وانخفاض المشاركة . ومن المهم التأكيد على أن ارتفاع مشاركة النقابات الفرعية ومظاهر حيويتها هو المحك الرئيسى الذى يعكس عمق الوعى النقابى وعمق الاهتمام . فصناديق الانتخاب ليست هى المظهر الوحيد وإنما طبيعة الالتحام بين هذه النقابات الفرعية، والبيئة القومية والمحلية لا يمكن تجاوزها .

٤- أزمة العلاقة بين التنظيم النقابى الرسمى وقواعده ، فالملاحظ أن هناك فجوة بين التنظيم الرسمى وقواعده . ويظهر هذا واضحا فى النقابات العمالية، وتشير عدد من الدراسات الى أن ٨٥٪ من التحركات العمالية التى تمت منذ عام ١٩٨٨ تمت بمعزل عن التنظيم النقابى . بل إن التنظيم النقابى أدان كثيراً، من هذه التحركات العمالية كما حدث فى اعتصامات الحديد والصلب عام ١٩٨٩ والقومية للأسمنت بحلوان(٤٧).

٥- غلبة المصالح الفئوية . وليس عيبا أن تسعى أى نقابة أو جمعية إلى حماية مصالحها لكن على ألا يكون ذلك فى غياب رؤية شاملة للمصلحة العامة، وعدم وجود تنسيق بين النقابات المهنية إلا عند حدوث خطر يهدد المصالح المشتركة لهذه النقابات مجتمعة كما حدث عام ١٩٩٠ فى مطالبة رئيس الجمهورية بدعم الحريات

والديمقراطية، وفى عام ١٩٩١ الذى شهد انعقاد المؤتمر العام الأول للنقابات المهنية والذى استمر يعقد سنويا بعد ذلك . وكان لتصاعد التيار الاسلامى وسيطرته على النقابات المهنية الكبرى دوره فى محاولة التنسيق وبلورة مواقف مشتركة معتمدة على المؤتمرات والندوات ووسائل الاعلام بدلا من محاولات الاعتصام والاضراب لتجنب الصدام مع السلطة . وتوالت المؤتمرات بعد ذلك - سيلى تفصيلها - والتى ركزت بصورة أساسية على الحريات العامة والنقابية والشخصية والوفاق الوطنى(٤٨).

٦- الضعف المؤسسى والوظيفى للنقابات والذى يعود إلى عوامل عدة تتلخص فى تعدد الانقسامات وتشابكها داخل مجالس النقابات وقد برز ذلك بصورة واضحة منذ منتصف الثمانينات مع سيطرة التيار الاسلامى على العديد من مجالس النقابات المهنية(٤٩)، حيث شهدت نقابات المهندسين والمحامين والأطباء التى يسيطر عليها التيار الاسلامى تبادل اتهامات داخل المجالس بين تكتل الاسلاميين والتكتلات المعارضة ووصل الأمر داخل نقابة المحامين على سبيل المثال إلى تقديم شكأوى للنائب العام بوجود مخالفات جسيمة وفساد ، وكان التكتل المعارض هو الذى قدم هذه الشكأوى (٥٠)، الامر الذى يطرح مسألة غياب أليات منهجية للحل السلمى للصراعات والمنافسة الداخلية ، التى تنخرط فيها شخصيات مؤثرة أو قيادية فى حياة المنظمات الى ضعف قيمة المشاركة والتعايش. ومن الامثلة البارزة هنا ماتشهدة نقابة المحامين طوال فترة الثمانينيات من عدم استقرار وصراع وصل الى حد استخدام العنف وتجميد نشاط واحد من ابرز النقابات التى قادت المجتمع المدنى فى فترة شديدة الصعوبة فى تاريخ البلاد ، وقد امتدت هذه الممارسات فى التسعينيات الى عدد من النقابات، حيث ساهم القانون رقم ١٠٠ لعام ١٩٩٣ فى تجميد نشاط ثمانى نقابات مهنية ، نتيجة امتناع اللجنة القضائية ـ التى أوكل اليها القانون مهمة اجراء الانتخابات ـ عن تحديد مواعيد لإجراء الانتخابات فى هذه النقابات وهى : الأطباء، الأسنان ، البيطرية ، الصيادلة ، البيطرية ، المحامين ، التجاريين ، الزراعيين ، المهندسين ، التطبيقيين ، المعلمين ، الرياضيين (٥١). كذلك تبرز مشكلة " الشخصنة " اذ تلعب شخصية النقيب دورا حيويا فى تحديد فاعلية النقابات .

كذلك تبرز مشكلة الحراك داخل النقابات، اذ لا يصل التغيير الى المستويات العليا سواء داخل النقابات العامة أو الاتحاد العام إلا فى حدود ضيقة ، فهناك قيادات نقابية تحتفظ بمناصبها لمدة تزيد عن ١٥ سنة ، فالتغيير يقتصر على مستوى اللجان

العليا فقط ، كما أن التنظيم النقابى العمالى لا توجد له قوة أو منظمات منافسة تجعله يحرص على الحصول على رضا العمال. بل وضح توجه الاتحاد نحو السلطة(٥٢) . وقد أوضحت آليات الانتخابات العمالية غياب الدور الحقيقى للتنظيم النقابى ، وفاعليته كمنظمة نقابية منوط بها الدفاع عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وتحسين ظروف العمل . كما شهد الاتحاد العام لنقابات عمال مصر أزمة شديدة " فى ابريل ١٩٩٥ " عقب صدور قرار المحكمة الدستورية بإسقاط المادة ٣٨ من القانون ٣٥ لسنة ١٩٧٦ والخاصة بعدم جواز الجمع بين عضوية مجلس ادارة المنظمة النقابية والعضوية العاملة فى نقابة مهنية بما لا يزيد عن ٢٠٪ ، وهو ما يعنى بطلان الاتحاد العام لعمال مصر(٥٣) ، الامر الذى دفع الحكومة لوضع مشروع قانون معدل للنقابات العمالية يعالج أوجه القصور فى القانون السابق وبما يتواءم مع المتغيرات والأوضاع الجديدة .

وعلى صعيد العلاقة مع النظام السياسى : يبدو النظام السياسى اكثر حرصا على عدم السماح للقوى والمؤسسات المختلفة بالتأثير المؤسسى الفعال على المدخلات الرئيسية له ، ولا يلغى ذلك وجود قدر من التفأوض وعلاقات التأثير والتأثر بين النظام ومؤسسات المجتمع فى حدود ضيقة .فقد شهد العهد الناصرى رقابة ووصاية ادارية شديدة على التنظيم النقابى وخاصة العمالى، ولم يحدث تلاحم بين التنظيم السياسى والنقابى، ومورست علاقة وصاية على الحركة النقابية ولم يسمح لها حتى بالتأثير على مخرجات النظام . وشهد عهد الرئيس السادات استمرار لدور الوصاية وإن كان بدرجة اقل لتوافق والاتجاه نحو الانفتاح السياسى والاقتصادى . أما فى عهد الرئيس مبارك فقد شهدت النقابات المهنية قدرا أوسع من التحرر من وصاية الدولة وتمكينها من التجأوب مع الاتجاهات السياسية للبلاد وإن كان هذا الاتجاه قد تعرض لضربة قوية بصدور القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٣ مما ألقى بظلال حول مصداقية هذا الاتجاه (٥٤). بمعنى ان آليات الرقابة والقيود من جانب الدولة والمتمثلة فى قيود قانونية وتنظيمية ومالية ترتكز الى عدد من العوامل منها تداخل العلاقات الشخصية والمصلحية والسياسية بين النخبة النقابية ونخبة الدولة، ورغبة الدولة فى استيعاب القوى السياسية والاجتماعية الموجودة داخل النقابات ومؤسسات المجتمع من خلال هامش حركة يسمح بانتقاد بعض السلوكيات والسياسات العامة للدولة(٥٥) .ولا يلغى ذلك وجود قوى معارضة لسياسة الدولة داخل هذه التنظيمات النقابية ، وساعدت مجموعة التطورات السياسية والاقتصادية التى شهدها المجتمع

فى فترتى الثمانينيات والتسعينيات على ابرازها وانعكاسها على العلاقة بين النقابات والنظام السياسى، مثل:

- التغييرات الاقتصادية والاجتماعية الحادة فى المجتمع خاصة مع سياسات الاصلاح الاقتصادى وآليات السوق . وقد أدت هذه السياسات إلى تزايد ملموس فى تكاليف المعيشة خاصة مع عجز الزيادة فى الأجور عن ملاحقة الزيادة فى الأسعار ، كما أدت سياسات الخصخصة إلى تزايد ملموس في جيش العاطلين مما شكل عبئا اضافيا على جميع الأسر محدودة الدخل فى مصر(٥٦) . لذلك كان طبيعيا أن تتحرك النقابات عمالية ومهنية لمواجهة تأثيرات هذه السياسات على مستويات المعيشة .

- ارتفاع درجة التسييس بين النقابات المهنية بشأن قضايا الحريات والديمقراطية وخاصة مع عدم وجود فاصل بين العمل النقابى المهنى والعمل السياسى فى هذه النقابات، بالاضافة لنجاح التيار الاسلامى فى النفاذ للنقابات واتخاذها كوسيلة لاجراء مفاوضات بين النقابة كمؤسسة وبعض أجهزة الدولة، .الى جانب محاولات التنسيق بين النقابات المهنية خاصة التى يسيطر عليها التيار الاسلامى ازاء مواقف معينة(٥٧) .

- ضعف التأثير النقابى العمالى فى وضع السياسة العامة للدولة أو التأثير فيها، والذى يقف عند مجرد ابداء الرأى ، وهو مايتضح فى قضية بيع القطاع العام ومشروع قانون العمل الموحد. فبالنسبة للقضية الأولى نجد أن رفض الاتحاد العام للعمال فكرة الشركات القابضة ، لم تحل دون تطور حالة الرفض الى حالة التكيف مع الامر الواقع لتقليل الآثار المترتبة على عملية الخصخصة، مثل إنشاء صندوق إضافى للتأمين ضد البطالة، وإنشاء اتحادات ملاك للعمال والمصانع والشركات المعروضة للبيع. كذلك الحالة بالنسبة للموقف من مشروع قانون العمل الموحد، حيث انتقل موقف التنظيم النقابى وخاصة فى مستوياته العليا من الرفض الى التأييد المبرر لتلاؤم المشروع مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية التى تمر بها الدولة. وفى هذا السياق يمكن رصد مجموعة من العوامل التى اضعفت التنظيم وحولته الى ما يشبه منظمة شبة رسمية، منها وربما فى مقدمتها الصياغة الاندماجية التى ربطت التنظيم النقابى بالدولة منذ عام ١٩٥٩ وحتى الأن، عجز التنظيم النقابى على القيام بدوره كجماعة مصالح وضغط، وهو ما يتجلى عند مقارنته بتاثر ونفوذ جمعية رجال الاعمال على سبيل المثال (٥٨).

رابعا : آليات التفعيل

الصورة السابقة تشير الى مستويين من المشاركة الشعبية، الأول: مستوى جزئى صغير وتمثله الجمعيات الأهلية والثانى مستوى وسيط ياخذ شكل التنظيمات النقابية سواء عمالية أو مهنية .وفى هذا السياق يمكن الحديث عن اهمية اعادة تنظيم مؤسسات المجتمع المدنى التى سوف نقصرها هنا على الجمعيات الأهلية والنقابات ، دون ان يعنى ذلك عدم انطباقها على باقى مؤسسات المجتمع المدنى وتنظيماته، والبداية تكون عبر تلافى الاسباب المعوقة والمؤدية الى هشاشته حتى الآن ، لاسيما وأن الآمر لا يخلو من بعض النجاحات وفى مقدمتها تضامن مؤسسات المجتمع المدنى معا وتصديها للقانون ٩٣ لعام ١٩٩٥ الذى سعى لتقييد حرية الصحافة، فكان تضامن المنظمات غير الحكومية مع نقابة الصحفيين أحد ملامح الوظيفة الاعلامية الثقافية المنوط القيام بها.

ومع نجاح هذه التجربة، نجحت ايضا المساعى الضاغطة لتغيير القانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤ والتى اسفرت عن صدور القانون رقم ١٥٣ لعام ١٩٩٩ (الذى حكم بعدم دستوريته) ليليه صدور القانون ٨٤ لعام ٢٠٠٢. وإن كان من الملاحظ أن الفترة الفاصلة بين صدور القانونين والتى تقترب من ثلاث سنوات قد شهدت حالة من النقاش العام الذى تجأوز حدود البحث عن أهداف وأبعاد القانون الجديد وانعكاسه على العمل الأهلى، ليمتد الى تنأول مسألة الاصلاح السياسى المطلوب وقدرته على زيادة الهامش الديمقراطى، ولذا فقد تعددت المواقف ما بين تأييد القانون ورفضه أو الدعوة الى البناء عليه واتخاذه كخطوة على طريق تنشيط المجتمع المدنى.

فى المقابل، بدت الحكومة اكثر حسما فى تغليب خيار تغيير القانون وعدم الاكتفاء بتعديله، وأكثر رغبة فى دمج القطاع الأهلى ضمن سياستها العامة، وأقل تردد فى سياستها الاصلاحية تجاه هذا القطاع ، وإن بقت ملامح هذا التردد مرتبطة بقضيتين شائكتين هما التمويل والدور السياسى للجمعيات. فرغم التجأوز الحكومى لمنهاج الحلول الجزئية للتوافق مع المتغيرات والمستجدات التى شهدها المجتمع، إلا أن ملامح التردد ظلت قائمة فى تجربتى إعداد القانون ١٥٣ لعام ١٩٩٩ والقانون ٨٤ لعام ٢٠٠٢. فنجد انه رغم الإقرار الحكومى بأهمية دور القطاع الأهلى، وأهمية إيجاد

قانون جديد، إلا أن الأمر احتاج الى حوالى خمسة وثلاثين عاما تقريبا قبل ان تشرع الحكومة فى تقديم القانون ١٥٣ لعام ١٩٩٩ الذى حكم بعدم دستوريته، كما أن السرعة التى اكتنفت عملية تمرير القانون فى مجلس الشعب والرغبة فى تجنب المزيد من النقاش والجدل، لم تسفر فقط عن الوقوع فى خطأ إجرائى أدى لعدم دستورية القانون، ولكنه فى الحقيقة يعكس أيضا أن الممارسات الفعلية للدولة قد غلب عليها سمة التردد. وهو ما يفسر إلى حد كبير تمسك الدولة ـ لفترة طويلة ـ بالقانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤، الذى كان إفرازا لسياق اقتصادى واجتماعى مختلف عن السياق الحالى.

ولذا جاء القانون ٨٤ متوافقا مع سياسة الخطوة خطوة أو الإصلاح المتدرج التى تسعى الحكومة لتطبيقها والتى تتجاوز نطاق العمل الأهلى الى كونها فلسفة عامة تحكم النظام السياسى بشكل عام. وبالتالى فقد حمل القانون الجديد فى جنباته العديد من الإجراءات أو الأدوات التى من شأنها ان تحفظ للجهة الإدارية قدرتها على الإشراف والتدخل فى تحديد هامش الحركة الممنوح للجمعيات الأهلية، وهو ما تجلى فى تباين وجهتى نظر الجهة الإدارية ونظر الرافضين للقانون حول المادة رقم ٤٢ الخاصة بإعطاء حق حل الجمعيات الى الجهة الإدارية، والمادة رقم ٢ التى تنص على اختصاص القضاء الإداري فى نظر منازعات الجمعيات والمؤسسات الأهلية، الأمر الذى يمكن معه القول أن تجاوز النمط الحكومى المستند لمحدودية التغيير لم يقابله تخفيف لقبضة الجهة الادارية، وإن القانون الجديد يسير فى مسار الاصلاحات الهيكلية التى عكستها على سبيل المثال مجموعة التعديلات التشريعية والتنفيذية التى اتخذتها الحكومة خلال عام ١٩٩٤، حيث اقتصر التعديل على قمة الهيكل التنظيمى للعمل الاجتماعى الأهلى الممثل فى لاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الخاصة. فوفقا للقرارين الجمهوريين رقما ٢٩٨ و٣١٤ تم أعادة تشكيل الاتحاد لأول مرة منذ تأسيسه عام ١٩٦٤ بالقرار رقم ١٣٠١ لسنة ١٩٦٩ ليشكل هذا التعديل خطوة ايجابية ممثلة فى دفع دماء جديدة لقمة الهيكل التنظيمى للجمعيات الأهلية فضلا عن تخفيض عدد أعضائه من ٤١ عضواً إلى ٣٢ .

وبهذا المنطق جاء القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٩٤ مكملاً للقرارين السابقين من حيث النص على الغاء عبارة الاتحاد الاشتراكى العربى، والغاء النص الداعى إلى رئاسة وزير الشئون الاجتماعية للاتحاد وجعله مفتوحاً أمام الشخصيات القيادية فى العمل الاجتماعى» وكذلك استحدث، القانون مادة جديدة (٥٠ مكرر) التى نصت على عدم

جواز الجمع بين عضوية هذه الجمعيات وعضوية المجالس الشعبية، وعدم جواز الجمع بين عضوية الجمعيات والعمل فى الجهات الإدارية المنوطة بالإشراف على هذه الجمعيات وأعطى فرصة لهذه الجمعيات مدة ستة أشهر لتوفيق أوضاعها .

والحقيقة أن هذه التعديلات رغم ايجابيتها فيما يتعلق بتفرع الجهات الرقابية لاعمال الرقابة واستبعاد وزير الشئون الاجتماعية من رئاسة الاتحاد، نجدها فى المقابل قد احتفظت بحق رئيس الجمهورية فى تشكيل مجلس إدارة الاتحاد وفق المادة ٨٥ فضلا عن إثارتها لامكانيات التغيير الشامل للقانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤ باعتباره أحد معوقات العمل الاجتماعى فى مصر ، الأمر الذى دفع وزيرة الشئون الاجتماعية - فى ذلك الوقت - للإعلان عن عدم مسئولية القانون وإيجابيته فى ايجاد أكثر من ١٤ الف جمعية وأكثر من مليونى مواطن ومواطنة يشاركون فى مجال التطوع ، وبالتالى فإن محدودية التغيير تعكس عددا من الدلائل والمؤشرات الخاصة بنظرتها لمفهوم العمل الاجتماعى التطوعى فى مصر:

- إن القانون يعيد جدلية العلاقة بين الدولة ومؤسسات المجتمع المدنى، وحدود حيز التفاعل بينهما وخاصة مع استعادة الجهة الإدارية حق حل الجمعيات الذى سبق وأن أعطاه القانون ١٥٣ لعام ١٩٩٩ للقضاء، الأمر الذى زاد من موجة التحفظ على القانون الجديد ورفضه. وفى هذا السياق يمكن رصد عدد من الملاحظات، الأولى: أن مقارنة القانون الجديد بالقانون رقم ١٥٣ تكشف عن وجود تطابق شبه كامل بينهما، وأن التغيير الأساسى الذى تضمنه القانون رقم ٨٤ يتركز فى زيادة قبضة الجهة الإدارية. والثانية: تتعلق بتعدد أساليب الاحتجاج التى لجأ إليها المعارضون للقانون، بدءا من مناشدة رئيس الجمهورية بعدم التصديق على القانون ، ومرورا بعقد العديد من اللقاءات والمؤتمرات التنسيقية بين ممثلين للمنظمات غير الحكومية والأحزاب السياسية، وانتهاءً بتقديم مذكرة (وقع عليها أربعة أحزاب سياسية وست عشرة من مؤسسات المجتمع المدنى) تتضمن أوجه الاعتراض على مشروع القانون والمطالبة بإعادة طرحه للنقاش العام وإرجاء التصويت عليه فى مجلس الشعب. والثالثة: أن الخلاف بين الجهة الادارية والجمعيات الأهلية ينصب حول حق الجهة الإدارية فى التراخيص وحل الجمعيات، وحظر النشاط السياسى والنقابى على الجمعيات، واشتراط موافقة الجهة الإدارية للحصول على التمويل، بالإضافة لاشتراط

القانون الجديد قيام المنظمات الحقوقية بإعادة توفيق أوضاعها والخضوع له بعد أن كانت تعمل تحت مسميات قانونية أخرى.

فى المقابل، سعت الجهة الإدارية لتأكيد دورها المساند لعمل الجمعيات من خلال الإعلان عن عدد العاملين المنتدبين من وزارة التأمينات والشئون الاجتماعية للعمل بالجمعيات والذى بلغ عددهم نحو ١٧ ألف موظف، وأن الدعم الحكومى بلغ ٦٥ مليون جنيه كمعونة سنوية لأكثر من خمسة آلاف جمعية، وموافقتها على حصول ٨١ جمعية أهلية على منح ودعم من الهيئات الدولية بما قيمته مائة مليون جنيه، بالإضافة الى تعدد مزايا القانون الجديد والتأكيد على حرية تكوين وتسجيل الجمعيات، وكون موقفها اتسم دائما بالمرونة مع الاستناد الى نمو عدد الجمعيات كدليل على صحة موقفها. وتشير آخر البيانات الى أنه منذ الفترة التى أعيد فيها العمل بالقانون ٢٣ لعام ١٩٦٤ (فى الفترة الممتدة من ٢٠٠٠/٦/٣ وحتى ٢٠٠٢/٦/٣) وحتى صدور القانون الجديد قد تم إشهار ١٣٥٨ جمعية ، يضاف إليها ٣٧٣ جمعية أشهرت خلال فترة العمل بالقانون ١٥٣ والممتدة من تاريخ صدوره فى ٢٧مايو ١٩٩٩ وحتى الحكم بعدم دستوريته فى يونيو ٢٠٠٠.

وما بين وجهتى النظر تلك، يمكن التأكيد على أن زيادة عدد الجمعيات بحوالى ١٧٣١ جمعية خلال فترة الثلاث سنوات الماضية يعبر عن استمرار معدل نمو الجمعيات بدرجة كبيرة مقارنة بفترات زمنية أخرى. كما يشير أيضا الى الاهتمام بالمفهوم التنموى الواسع لعمل الجمعيات الذى لا يقتصر فقط على جمعيات تنمية المجتمع، بل يمتد الى جمعيات التنمية البشرية والدفاعية بأشكالها المتنوعة، وإن كان من الملاحظ أن هناك خللا مستمرا فى توزيع الجمعيات على مستوى المحافظات، فنجد أن محافظات القاهرة والجيزة والإسكندرية تستحوذ على النصيب الأكبر من نسبة الجمعيات المشهرة، إذ تصل الى ٢٩,٤٪، فى حين ما تزال تلك النسبة منخفضة جدا فى محافظات جنوب سيناء وشمال سيناء والأقصر ومرسى مطروح(٥٩).

ـ إن مواد القانون تعبر عن استمرار استراتيجية الدمج الوظيفى التى انتهجتها الدولة منذ أواخر الخمسينيات، على الرغم من تطور دور الدولة من مرحلة الإشراف والتوجيه الى مرحلة الرقابة والإشراف، وهو ما يعبر عن رؤية الحكومة لموقع الجمعيات الأهلية فى السياسة العامة للدولة، ودورها فى سد الاحتياجات

المجتمعية. فالقانون الجديد يشجع ويعطى إعفاءات الى ما يزيد عن ٩٩٪ من أعداد الجمعيات البالغ عددها ١٦٥٠٥ جمعيات،(وهى الجمعيات العاملة فى مجال المساعدات الاجتماعية والتنمية المحلية) أما العدد الباقى من الجمعيات فيتعلق بالجمعيات الدفاعية وخاصة تلك المرتبطة بحقوق الإنسان، فهى لا تحظى بنفس القدر من الاهتمام، فرغم الاعتقاد بصعوبة الفصل بين الأداء التنموى من جانب، والممارسة الديمقراطية والأداء السياسى من جانب آخر، إلا أن التباين بين أولويات الحكومة ومؤسسات المجتمع المدنى ككل، وليس الجمعيات الأهلية فقط، قد فرض العديد من القيود والصعوبات على نشاط بعض أنواع الجمعيات، الأمر الذى يمكن تلمسه فى غلبة الطابع الخدمى والخيرى على دور الجمعيات الأهلية حتى الآن.

ورغم الإقرار بأهمية هذا الدور فى ظل الظروف المعيشية لغالبية المواطنين، إلا أنه يمكن رصد ثلاث سمات رئيسية فرضها ضعف التأثير الدفاعى فى السياسات العامة وحتى فى موازنة علاقاتها مع الدولة، فمن ناحية يبدو أن الدور التنفيذى والخدمى الذى تقوم به غالبية الجمعيات الأهلية يخرجها من دور الشراكة فى صنع التنمية وسياساتها الى كونها طرفا مشاركا، ومن كونها طرفاً ذا أنشطة دعأوية ودفاعية الى كونها مجرد طرف مقدم للخدمات. ومن ناحية ثانية بدا أن غلبة الطابع الخدمى قد فرضت المزيد من الأعباء على عاتق منظمات ومراكز حقوق الإنسان وجعلتها الطرف المباشر فى مواجهة الدولة فى القضايا الدفاعية وخاصة أن باقى الميادين الدفاعية مثل قضايا البيئة وعمل الأطفال وحقوق المرأة تساير الاتجاه وأولويات العمل الحكومى. ومن ناحية ثالثة تشير الخبرة التاريخية الى توافر خبرات ميدانية واسعة تسمح للجمعيات الأهلية بالمشاركة فى عملية صنع السياسات وخاصة فى مجالات رعاية الأسرة والصحة والأمومة والطفولة.

فدراسة واقع الحركة النقابية وأولوياتها فى المرحلة السابقة ، وتحليل الاطار السياسى والاقتصادى والاجتماعى الذى يحكم نشاط الحركة النقابية حاليا، ورصد القضايا موضع الاهتمام للحركة وعلاقة هذه الحركة بالنظام السياسى ، كل ذلك لابد وأن يساهم فى تحديد مقومات الانطلاق للحركة النقابية المصرية . ولطرح مقومات الانطلاق لابد وأن نطرح للنقاش بعض القضايا الأساسية حول مستقبل الحركة النقابية المصرية :-

(١) أننا أمام اطار اقتصادى واجتماعى يختلف كلية عن ذلك الذى نشأ فى ظله التنظيم النقابى الحالى . وكان ذلك نتاجا لسياسة متكاملة تعيد صياغة أسس الاقتصاد الوطنى من خلال إنهاء كافة القيود التى تحول دون نمو النشاط الرأسمالى وسيادة علاقات الانتاج الرأسمالية وآليات السوق وتحرير التجارة الخارجية ، وانعكاسات ذلك على الطبقة العاملة والمهنية والحركة النقابية فى مصر بصفة عامة . فقد ترتب على ذلك تدهور فى مستويات المعيشة ، وتفاقم ظاهرة البطالة ، والفجوة الواسعة بين الأجور والأسعار وهو ما قد يؤدى إلى مزيد من التوتر الاجتماعى واحتمالات تفجر الحركة العفوية الجماهيرية واستمرار تصاعد العنف فى المجتمع ، مما يلقى على عاتق الحركة النقابية مسئولية مضاعفة فى المستقبل بالنسبة لتطوير وحماية هذه التحركات وتوجيهها نحو أهداف واضحة وفى اطار مهام محددة تساعدها على التأثير فى مجمل أوضاع المجتمع.

(٢) أن تاريخ الحركة النقابية المصرية يعتبر عاملاً أساسيا بالنسبة لقدرتها على مواجهة مسئولياتها القادمة ومواجهة التطورات الجديدة بفاعلية . "ان استعراض تاريخ هذه الحركة يثبت أنها مسلحة بخبرة نضالية واسعة وقادرة على تهيئة الحركة النقابية للقيام بدورها الجديد، بل وطرح مبادرات تضع هذا الدور الجديد موضع التطبيق ".

(٣) مع حسم غالبية النقابات لخيار العمل من داخل النظام واللجوء الى وسائل وأدوات من شأنها دعم هذ ا الخيار ، تبقى اهمية توفير توافق عام على اسلوب التعامل مع المستجدات الجديدة التى يواجهها المجتمع ، فى المقابل، يجب على الدولة التحرك فى اطار مبادرة جديدة تتجأوز بها سلبيات الفترة الماضية التى استندت الى حملة إعلامية حكومية تعبر عن المخأوف من سيطرة الاسلاميين على النقابات وتوظيف الاتهامات بالفساد والاحتكار السياسى لضمان الرأى العام مع اجراءات لفرض الحراسة على عدد من النقابات المهنية الخاضعة لنفوذ الحركات الاسلامية فى مصر .

خامسا: الحالة المصرية مقارنة بالحالة العربية

رغم الإقرار بصعوبة المقارنة بين واقـع الجمعيـات فـى الـدول الناميـة وغيرهـا مـن الدول المتقدمة، إلا أن المقارنة فى الحالـة المصريـة تبـدو منطقيـة، خاصـة أن الخـبرة التاريخية للعمل الأهلى فى مصر تعود الى أواخر القرن التاسع عشر. كما تبـدو المقارنـة أكثر أهمية مع المحيط العربى الذى تبـدو تجربتـه أقصـر عمـرا ، أخـذاً فـى الاعتبـار مجموعة الشروط المقيدة للعمل العام وطبيعة النظام وآلياته. وفى هذا السياق يمكن رصد عدد من الحالات والنماذج التى توضح موقـع التشـريع الأخـير للجمعيـات مـن جملـة التشريعات العربية والدولية المنظمة للعمل الأهلى ولمؤسسات المجتمع المدنى فى بعض دول العالم:

١. مبدأ اللجوء إلى القضاء: يعتبر مبدأ اللجوء للقضاء للنظـر فـى المنازعـات التـى تنشأ بين الجمعيات والجهات الإدارية هو المبدأ المعمول به فى كل بلاد العالم، تفاديا لتعسـف السـلطة الإداريـة فـى التضييـق علـى حريـة تأسـيس الجمعيـات وممارسـتها نشاطها، وقد أخذت بهذا المبدأ دول عربية كثيرة مثـل الأردن والمغـرب واليمـن، كمـا تبرز الحالة الفرنسية كحالة مثلى، فالقانون الفرنسى المنظم لعمـل الجمعيـات الأهليـة والمعروف بالقانون ١٩٠١، قد أطلق مسألة تأسيس الجمعيات بدون أية قيود حتـى أن عدد الجمعيات بلغ مليونى جمعية بمتوسط جمعية لكل ٣٠ مواطنا. ولكنـه وضـع فـى نفس الوقت قيوداً تنظيمية تتعلق بالمسـاءلة والشـفافية وتغليـظ العقوبـات فيمـا يتعلـق بإسـاءة استـغلال أمـوال الجمعيـة، حيـث نـص القـانون علـى تحمـل مجلـس الإدارة المسئولية لمدة أربعين عاما(٦٠).

٢. الأنماط التى يخاطبها القانون: على خلاف الشائع فى أغلب قوانين العـالم ، والتى تعتمد على عدة أنماط قد تصل الى خمسة فى روسيا أو أربعة فى حالة المجـر أو ثلاثة فى حالة الولايات المتحدة، يغلب على المستوى العربـى التصنيـف الثنـائى كمـا هو الحال بالنسبة للقانون المصرى الذى يصنفـها الى الجمعيـات الأهليـة والمؤسسـات، وكذلك الحال فى سوريا وفى الأردن وإن اختلفت التسميات حيث يصنفها القـانون الى جمعيات وهيئات اجتماعية، وهو نفس الحـال بالنسـبة للوضـع فـى فلسـطين. كذلـك تعتمد بعض الدول فى قوانينها على تصنيف واحد مثـل الحالـة التونسـية والجزائريـة

واللبنانية. وإن كان من الملاحظ فى القوانين أن هناك تداخلا بين القوانين المنظمة للجمعيات والأحزاب السياسية كما هو الحال فى لبنان وتونس والمغرب(٦١).

٣. تحديد مجالات النشاط: تحرص البلدان التى يوجد بها مجتمع مدنى قوى على فتح مجالات النشاط وعدم التقيد بأغراض تحددها الدولة. وعادة ما تكون الضوابط مقصورة على ما يهدد النظام العام أو الأمن الوطنى. ولذا، فقد أحسن القانون المصرى إطلاقه لمجالات النشاط والعمل، خاصة أن القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٦٤ كان مقيدا لمجالات النشاط. وقد نص القانون الأردنى، على سبيل المثال، على قصر النشاط على تقديم الخدمة الاجتماعية بكل ما تعنيه من تحسين لأحوال المواطنين ثقافيا أو تربويا أو صحيا أو روحيا أو اجتماعيا أو فنيا، وهو نفس الحال بالنسبة للوضع فى الجزائر. كذلك أطلق القانون السورى مجالات العمل وإن ربطها بمجموعة من الاستثناءات التى سماها " بالأهداف المحرمة قانونا ومنها على سبيل المثال: تهديد أمن البلاد، أو تشكيل كيان عسكرى، بالإضافة الى التأكيد على أهمية تحديد أهداف الجمعية بشكل واضح، وهو ما ينطبق على الحالة اللبنانية أيضا(٦٢).

بصورة عامة ، يمكن الإشارة الى أن مجموعة القوانين المنظمة لعمل الجمعيات فى البلدان العربية تشغل حيزاً ليس بالقليل من القيود المفروضة على مجالات العمل، حيث أن الصيغ المطاطة التى تصاغ بها القوانين فى معظم البلدان العربية تشكل عائقا يمكن استخدامه من جانب الجهة الإدارية أو تجأوزه حيثما يتراءى لها.

٤. متطلبات التسجيل: يعد هذا المحدد من الأهمية بحيث أنه يوضح درجة تشجيع الحكومات للعمل الأهلى، فكلما كانت إجراءات التسجيل سهلة وبسيطة كلما كان ذلك يعنى توافر رغبة فى إيجاد مجتمع مدنى قوى. ورغم هذه الحقيقة، فالملاحظ أن هناك تباينا فى التفاصيل بين الدول العربية، سواء فيما يتعلق بالحد الأدنى المطلوب من المؤسسين، الذى يترأوح بين ١٠ فى حالة مصر و١٥ فى حالة الجزائر، وعدم تحديد العدد المطلوب فى حالة اليمن، أو فيما يتعلق بالجهة الإدارية المنوط بها الإشراف عليها، إذ تتعدد هذه الجهات وفقا لأنماط الجمعيات، وفى هذا السياق تبرز الحالة اللبنانية باكتفائها بالإخطار بعد التأسيس كخطوة متقدمة عن باقى الحالات العربية، وإن اقتصر هذا التميز على جمعيات بعينها مع استثناء الجمعيات الأجنبية (قرار من مجلس الوزراء) وجمعيات الشباب والرياضة (قرار من مديرية

الشباب والرياضة) الجمعيات التعاونية (وزير الإسكان والتعاونيات). والجدير بالذكر هنا أن الجهة الإدارية فى الحالة اللبنانية هى وزارة الداخلية(٦٣).

٥. حل الجمعيات : يشكل قصر هذا الحق على سلطة القضاء أو المحاكم أحد الدلائل على تطور التشريعات الخاصة بالمنظمات غير الحكومية فى العالم. ولذا فقد شكل القانون اليمنى والتونسى والجزائرى والمغربى فى هذا الشأن خطوة متقدمة، إذ أعطى سلطة الحل للقضاء . فى المقابل نجد أن بعض البلدان العربية ما تزال تحرص على إحكام قبضتها على الجمعيات الأهلية من خلال زيادة هامش تدخل الجهة الإدارية وهو ما تعكسه حالة فلسطين. وهناك دول أخرى تشهد حالة من التردد كما هو الحال بالنسبة لمصر التى تراجع فيها القانون ٨٤ عن الخطوة المتقدمة التى كان قد خطاها القانون ١٥٣ لعام ١٩٩٩، حيث تراجع القانون عن مبدأ الحل القضائى لصالح الحل الادارى ليمثل استمرارا للحالة التى أفرزها القانون ٣٢ لعام ١٩٦٤.

يضاف الى ذلك اتساع أسباب حل الجمعيات بشكل يثير معه التساؤل حول حقيقة مردود اختصاص القضاء بالحل، ففى الحالة التونسية نجد أن المحكمة لا تنظر فى نشاط الجمعية وطبيعته، ولكنها تكتفى بإصدار قرار الحل، حيث تختص وزارة الداخلية بالنظر فى تحديد تجأوز الاختصاصات. كما أن القانون المصرى يعطى سلطة تحويل النزاعات أو الخلافات التى تنشب بين الجمعيات والجهة الإدارية الى ما يسمى بـ "لجنة فض المنازعات" وهى لجنة تميل فى تكوينها الى الجهة الادارية، كذلك فقد جعل القانون على الجمعيات، كطرف متضرر، أن تلجأ الى القضاء.

٦. قيود النشاط السياسى: الاتجاه العام هو حظر النشاط السياسى بالمعنى الحزبى أو حتى النقابى، كما تمتد صور الحظر للمؤسسين والمحرومين من ممارسة الحقوق السياسية فى الانضمام للجمعيات وتتشابه فى ذلك قوانين سوريا والجزائر واليمن ومصر.

٧. النشاط الاقتصادى: يشير الاتجاه الغالب عالميا الى إمكانية قيام الجمعيات الأهلية غير الربحية بأنشطة هادفة الى الربح لتوفير موارد ذاتية، كما تُمنح إعفاءات ضريبية وبعض الميزات الأخرى على النشاط الاقتصادى المرتبط بأهداف الجمعيات، ولكن فى الوقت نفسه غالبا ما توضع بعض الضوابط على ممارسة النشاط الاقتصادى، ويتضح ذلك فى القانون (٨٤) لعام٢٠٠٢، إذ يعطى الجمعيات الحق فى إقامة

مشروعات خدمية وإنتاجية ليتجأوز بذلك القيد الذى فرضه القانون (٣٢) لعام ١٩٦٤ بشأن ممارسة نشاط اقتصادى من قبل الجمعيات الأهلية.

ولكن من الواضح أن غالبية القوانين العربية المنظمة لعمل الجمعيات، لا تزال تقيد إقدام الجمعيات غير الهادفة للربح على إقامة مشروعات خدمية وإنتاجية بحيث تستند معظم الجمعيات فى تمويلها على البنود التقليدية الخاصة برسوم اشتراكات الأعضاء والتبرعات - مع وضع بعض الضوابط - والهبات والوصايا، بالإضافة الى الإعانات. كذلك يلاحظ أن هذه القوانين نصت على تمتع هذه المنظمات بعدة إعفاءات ضريبية، تتشابه فى ذلك قوانين المغرب، والجزائر، وسوريا، وتونس(٦٤).

والى جانب المعايير السابقة ، يمكن إضافة عدد من المعايير الأخرى لقياس حدود هامش الحرية الممنوح لعمل الجمعيات فى البلدان العربية، فهناك على سبيل المثال القيود المفروضة على مسألة التمويل، حيث يلاحظ أن جميع القوانين تتضمن قواعد للرقابة على التمويل يتمثل أغلبها فى الحصول على إذن مسبق. وهناك أيضا مسألة إدارة العمل، حيث تحدد غالبية القوانين القواعد المنظمة للعمل وأجهزة الجمعية تفصيلا، ويتسأوى فى ذلك قوانين مصر، والأردن، والجزائر، مع ترك القليل للنظام الأساسى، فضلا عن ذلك هناك قضية تحديد مسألة المنفعة الشخصية، وتضارب المصالح، ومسألة الالتزام إزاء الجمهور.

هذه المعايير فى مجملها تعكس وجود قدر من التباين بين التشريعات العربية فيما يتعلق بنطاق الحركة المسموح به للجمعيات غير الحكومية. كما أنها تعكس بدرجة أو بأخرى عددا من الإشكاليات والمعوقات التى تواجه عمل الجمعيات الأهلية العربية وتحول دون حدوث نقلة نوعية لها على مستوى النشاط والفاعلية. ومن هذه القيود ضعف الهامش الديمقراطى، واستمرار البعد الأمنى كمحدد للأداء الحكومى وعلاقته بالمجتمع والذى ينعكس بدوره فى عدة قوانين استثنائية على رأسها قانون الطوارئ، واتساع دائرة الفقر والبطالة، والتفكك الاجتماعى، وارتفاع نسبة الأمية، وتخلف الأنظمة التعليمية. وإن كان من اللافت للنظر أن هناك تصاعدا فى حجم المنظمات الأهلية بمعدلات كبيرة فى بعض الأقطار العربية ومنها اليمن وتونس والجزائر والمغرب. وقد سجلت الإحصاءات أعلى نسب نمو لها فى التسعينيات فى كافة الأقطار العربية، وإن كانت نسبة النمو فى مصر أقل منها فى بعض البلدان العربية، حيث وصلت ١٦ألف جمعية، مقابل ٣٠ ألفا فى المغرب، و٣٢ ألفا فى الجزائر،

و٧٥٦٠ فى تونس. ويقدر اجمالى عدد المنظمات الأهلية العربية فى عام ٢٠٠١ بحوالى ٢٢٠ ألف منظمة(٦٥).

والحقيقة أن الاهتمام بسياسة الكم من جانب العديد من الحكومات العربية على حساب الكيف مثل مصر والأردن والمغرب، لا يلغى الفاعلية التى تحققت فى العديد من مجالات العمل الأهلى وخاصة فيما يتعلق بالمنظمات الدفاعية، الى جانب الدور الرئيسى الخاص "بالتمكين" للفقراء من مكافحة الفقر والبطالة والمساعدة على العمل من خلال مشروعات التدريب والتأهيل وإقامة المشروعات الصغيرة. ولكن تبقى قضية التشريعات وما تفرضه من حالة عدم استقرار من ناحية، والحاجة الى تقوية الإطار المؤسسى للتنظيمات الأهلية من ناحية ثانية، محددين هامين فى مستقبل العمل الأهلى العربى.

وما تطرحة الصورة السابقة المقارنة لوضعية الجمعيات الأهلية العربية، يمكن ملاجظته ورصده بدرجة أعمق فى حالة النقابات العربية وعلاقاتها سواء بحكومات دولها أو بالقوى السياسية والتى تطرح بدورها قضية التوازن بين الدور المهنى والدور السياسى فى اداء النقابات، كما تثير قضية التطويع من خلال اسلوبين، أولهما: يتعلقل بلجوء بعض النظمة لاستخدام هذه النقابات كأداه للتعبئة ولدعم مشاريع تتسم بالطابع الفوقى وتفرض من أعلى، أما ثانى هذه الاساليب فيتعلق بما يمكن تسميته "التنمية القاعدية" إذ تلجأ النقابات كمؤسسات مدنية الى ملء الفراغ الناتج عن انسحاب الدولة من ميدان الخدمات الاجتماعية، الأمر الذى جعل من النقابات فى غالبية الدول العربية ذات الأنظمة التعددية المقيدة ساحة للصراع السياسى. وفى هذا السياق، يمكن الحديث عن ثلاث مستويات من التطور النقابى المهن المرتبط بالتطور السياسى فى الدول العربية، رغم التفأوت داخل كل مستوى. بالنسبة للمستوى الأول نجد انه يشمل الدول التى تتصف بوجود حركة نقابية عميقة وتجربة ممتدة بالاضافة لتمتعها بدرجة من درجات الاستقلال النقابى كما هو الحال فى مصر والأردن وتونس والجزائر والمغرب ولبنان والسودان. أما المستوى الثانى: فيحتوى على الدول التى يوجد بها وجود نقابى مرتبط بالدولة بشكل كامل، وتعد احد اشكال وادوات النظام السياسى، وهو ما يتجلى فى سوريا والعراق من خلال هيمنة حزب البعث واللجان الشعبية فى الجماهيرية الليبية. وإن كان من الملاحظ أن نغمة التفاؤل التى تعالت فى سوريا بإمكانية تفعيل مؤسسات المجتمع المدنى قد تراجعت، فمع المرحلة الراهنة

تشهد حالة من عدم الحسم للموقف من صيغة التعددية السياسة الامر الذى يحد من إمكانية الحديث عن نقلة نوعية متوقعة فى الأجل القريب ، أو تغير فى العلاقة السائدة بين النظام الحاكم والتنظيمات الأهلية القائمة. أما فى ليبيا فالملاحظ أنه رغم كبر عدد الروابط المهنية والبالغ عددها ٣٠ رابطة الا انها تتبع اللجان الشعبية بشكل كامل، وبالتالى فمن الصعب الحديث عن دور نقابى مستقل، وهو ما ينطبق بالتبعية على العراق.

وأما المستوى الثالث، فيتعلق بتلك الدول التى تشهد حالات جنينية للعمل النقابى من خلال تنظيمات اهلية هى اقرب للروابط المهنية ، وقد اتاح هذا الشكل القدرة على تنظيم واستيعاب هذه التجمعات ونخبتها من قبل الحكومات. وتتجسد هذه الصورة فى دول مثل الكويت والبحرين والامارات، ورغم محدودية دورها، إلا أن هناك تباينا واضحا فتشهد الكويت وجودا قديما للتنظيمات المهنية، كذلك سمحت البحرين مؤخرا بإقامة روابط مهنية، وإن اتخذت شكل الجمعيات الأهلية.ومن المعروف أن الدستور الكويتى يسمح بحرية تكوين الجمعيات والنقابات. وهو ما ينطبق على البحرين حيث يكفل ميثاق العمل الوطنى حرية تكوين الجمعيات الأهلية والعلمية والثقافية والمهنية والنقابات على أسس وطنية ولاهداف مشروعة. وفى الامارات يوجد المهنيين داخل جمعيات أهلية لا تعبر عن مهنتهم مثل جمعية الحقوقيين، فى حين تم رفض إشهار جمعية للمحاميين، وفى السعودية هناك ميل نحو إيجاد تنظيمات أهلية ، فقد تم السماح بتأسيس جمعية الكيمائيين والصيادلة والصحافيين بالاضافة الى لجان عمالية فى الشركات التى تضم اكثر من مائة عامل، كما أقرت قانون المحاماة لينظم عملية مزأولة المهنة، وإن احتفظت السلطة التنفيذية ممثلة فى وزارة العدل بالعديد من الصلاحيات التى تمكنها من السيطرة على لجنة القيد والقبول (٦٦).

المستويات السابقة تعكس حالة التفأوت التى تشهدها تجارب العمل النقابى العربى وموقعها من عملية التطور الديمقراطى ، ورغم التشابه فى اساليب التطويع من جانب الحكومات للعمل النقابى وحركته واستغلاله من قبل حركات أصولية معتدلة وبدرجة أقل من القوى الليبرالية الضعيفة واليسارية التى تتجه نحو مواقع ديمقراطية، الا أنه يمكن الوقوف على عدد من القواسم المشتركة الموضحة لمأزق الحركة النقابية وموقعها من متطلبات تطور المجتمع المدنى ومؤسساته. ولذا فسوف نقصر تنأولنا هنا على دول المستوى الأول مع اعطاء مساحة اكبر لحالتى اليمن

والأردن كنموذجين لحالات التفاعل التى تشهدها ساحة العمل النقابى وخاصة المهنية منها والصعوبات التى تحول دون وجود مجتمع مدنى مستقل فى البلاد العربية.

- هناك تشابه بين الحالة المصرية والحالة فى كل من المغرب والجزائر فى السعى الحكومى نحو تقييد تغليظ العقوبات على الصحفيين ونقابتهم، وإن كانت نقابة الصحفيين المصريين قد نجحت فى تجاوز محنتها فنجد أن حالة الرفض التى سعت إليها نقابتا الجزائر والمغرب لم تسفر عن نجاح مماثل. ففى الجزائر تم تشديد قانون العقوبات والتى وصلت الى حد تطبيق عقوبة السجن لمن يتعرض بالقذف لرئيس الجمهورية أو للمؤسسات الحكومية والمسئولين عنها، كما سعت الحكومة الجزائرية لاتخاذ نفس المنهاج مع نقابة المحامين من خلال تعديل قانون مزأولة المهنة، بحيث يعطى للنائب العام صلاحيات واسعة تجاه المحامين، ولم تفلح الاعتراضات فى منع هذه التعديلات. أما فى حالة المغرب فلم تفلح الجهود التى قادتها نقابة الصحفيين والمحامين لتعديل الدستور باتجاه اكتساب المزيد من الحركة والفاعلية.

- تعدد أساليب احتواء المعارضة داخل النقابات وهو ما يوضحه مسار الأحداث داخل النقابات التونسية ممثلة فى حالة الشد والجذب التى تعتصر هذه النقابات وتحد من فاعليتها ودورها كجماعات ضغط ومصالح، فعبر مؤيدى الحكومة فى النقابات يمارس النظام السياسى ضغوطه على هذه التنظيمات الأهلية، فعلى سبيل المثال تمت إحالة نقيب المحامين الى محكمة الاستئناف بعد إضراب عام نفذته النقابة(٦٧).

- غلبة الطابع السياسى على اداء النقابات وخاصة تجاه القضايا القومية أو القضايا ذات الابعاد الاقليمية والدولية مثل قضية الصراع العربى الاسرائيلى وقضية مساندة الشعب العراقى، وإن كان من الملاحظ ان هذه القضايا تطغى على القضايا المحلية وخاصة تلك المتعلقة بالديمقراطية والحريات العامة وتطور الاداء المهنى بحيث يكون للنقابات اليد العليا فى تنظيم شئونها.

- عدم الاستقلال المالى يعد من اكبر التحديات التى تواجه النقابات المهنية العربية، وتحد من استقلالها التنظيمى ، الأمر الذى يحول دون ان تقوم هذه التنظيمات المدنية بدورها بل إنها تفقد الكثير من أهميتها كمساحة للعمل المدنى وبالتالى يصبح الرهان عليها لاستشراف فرص عملية التطور الديمقراطى فى البلدان العربية رهانا خاسرا وخاصة أنها تؤمن فى بعض البلدان العربية الهيمنة الايديولوجية للطبقة الحاكمة، فضلا عن استخدامها كأداه سياسية لمواجهة النمط

السلطوى فى بعض البلاد العربية . ومن ثم يتراجع الرهان عليها فى تحقيق التوازن مع سلطة الدولة.

وتتجلى هذه الصورة بوضوح فى حالتى اليمن والأردن، فبالنسبة لحالة الأردن نجد أن القانون قد منح النقابات سلطات وامتيازات واسعة الى جانب تمتعها بقدر من الاستقلالية عن الحكومة، وإن كان من الملاحظ أن الدستور لم يتضمن هذه المزايا بالقدر الذى منحه الى الجمعيات والاحزاب السياسية، اذ اكتفى بالنص على " الحق فى تنظيم قانونى حر ضمن حدود القانون"(٦٨). والحقيقة أن ساحة العمل النقابى وما تشهده من تجاذب مع السطة السياسية والقوى الحزبية، يرجع الى ما تتمتع به النقابات المهنية من نفوذ فى الحياة السياسية الأردنية، سواء كان ذلك بسبب كبر عدد اعضائها أو لتعدد وكبر مواردها المالية خاصة فى نقابتى المهندسين والاطباء أو لدور مجلس النقباء ومجمع النقابات المهنى ودورهما فى التنسيق وتوحيد المواقف، وهو ما يتضح على سبيل المثال فى دور النقابات فى مواجهة فرض الاحكام العرفية فى فترة السبعينيات، ويجيز النظام الداخلى للمجمع انشاء أى لجنة تقرر الهيئة المشرفة على المجمع تشكيلها، وقد مثل هذا النص مدخلا لأزمة كبيرة بين الحكومة الأردنية والنقابات المهنية بسبب دور لجنة مقأومة التطبيع فى رفض معاهدة السلام الأردنية الاسرائيلية. والجدير بالذكر هنا أن المجمع الذى أنشئ عام ١٩٦٥ يضم ٦ نقابات (هى: الاطباء واطباء الاسنان والصيادلة والمحامون و المهندسون والمهندسون الزراعيون).

ولذا تبدو قضية الدور السياسى فى مقدمة القضايا التى تثيرها علاقة التفاعل بين النظام الحاكم والنقابات، ويلعب فيها مجلس النقباء الذى تأسس عام ١٩٦٧ دورا مؤثرا وخاصة أنه يضم فى عضويته جميع نقباء النقابات المهنية، فضلا عن غلبة الطابع السياسى على القضايا التى يناقشها(٦٩).

ويمكن الحديث عن شقين للدور السياسى، أولهما يتعلق بقضية مناهضة التطبيع مع اسرائيل، وهو فى مقدمة النقاط الخلافية بل والصدامية بين النقابات المهنية والحكومة، وربما يرجع ذلك لطبيعة نشأة النقابات وظروفها، حيث شكلت هجرة اعداد كبيرة من المهنيين الفلسطينيين للاردن فى عام ١٩٤٨ دافعا لظهور الجيل الأول من النقابات.

فتاريخ العمل النقابى فى الأردن يعود الى عام ١٩٥٠ عندما تأسست نقابة المحامين ليصل عددها الأن الى ١٤ نقابة مهنية تضم نحو ١٢٠ الف عضو(٧٠). ومن

المفارقات أن هناك بعض المهن لم يعط لها حق التنظيم المهنى المستقل مثل المعلمين والمهن المساعده(٧١).

اما الشق الثانى فيرتبط بقضية الصراع الحزبى وانعكاساتها كمحدد آخر لمأزق العمل النقابى الأردنى، وخاصة أن النقابات كانت تمثل ساحة العمل السياسى منذ قيامها وحتى عام ١٩٩١، وهى الفترة التى تعطل فيها العمل بالدستور وغابت فيه الاحزاب السياسية. والحقيقة أن الأردن لا تختص بهذه الظاهرة ولا تمثل استثناءُ، فغالبية القوى والاحزاب العربية تسعى للوجود فى النقابات والجمعيات الأهلية، وهو امر يمكن تفهمه فى ظل أزمة الاحزاب العربية، ولكن المشكلة تبقى فى تحول النقابة بكل مواردها وامكانياتها للعمل لحساب قوى أو حزب سياسى بما يعنى بالتبعية استبعاد لباقى القوى والتيارات السياسية. وتسير بعض الدراسات الى أن الاتجاهات السياسية لقيادة النقابات المهنية قد توزعت مابين اغلبية اسلامية فى الفترة ٨٥ - ١٩٩٥ خاصة فى نقابتى الاطباء والمهندسين (بنسبة ٥٠٪ و٣٨,١٪ على التوالى) بينما يوجد انصار التيار القومى فى نقابة المحامين (بنسبة ٤٤,٨٪) ، الأمر الذى يمكن معه القول أن هناك سيطرة ووجود للتيارين القومى والاسلامى على ما عداهما من تيارات سياسية(٧٢).

وفى هذا السياق، لجأت الحكومة الى ممارسة المزيد من الضغوط السياسية والادارية والامنية على رؤساء النقابات الى الحد الذى هددت معه بحل النقابة، فعلى سبيل المثال: لجأت الحكومة الى منهاج الاستبعاد وخاصة لتلك النقابات التى يسيطر عليها التيار الاسلامى من الهيئة التى شكلت لترسيخ الشعار الذى أطلقه الملك عبدالله " الأردن أولا"(٧٣)، كما تم الايحاء بامكانية اطلاق سراح تاشطى لجنة مقأومة التطبيع وعدم احالتهم الى محكمة امن الدولة فى مقابل حل اللجنة(٧٤)، بالاضافة الى اصدار حكم من محكمة العدل العليا بحل مجلس نقابة المهندسين بسبب اعتراض بعض اعضاء النقابة على انتخاباتهم التى جرت فى ابريل ٢٠٠٢، وبالتالى فقد تم لحل لجنة مقأومة التطبيع التابعة للنقابة واطلاق سراح النشطاء الثلاث(٧٥).

كذلك لجأت السلطات الأردنية الى استصدار فتوى استثنائية تقضى بعدم قانونية لجنة مقأومة التطبيع، بل إن الفتوى امتدت الى مجلس النقباء. والجدير بالذكر هنا أن هذه الفتوى تتعارض مع حكم سابق من محكمة التمييز (اعلى مرجع قضائى) فى عام ١٩٩٥ بقانونية وضع اللجان المنبثقة عن النقابات المهنية.

وإن كان من الملاحظ ان هناك تباينا واضحا في تأثير ونفوذ النقابات يضاف اليه درجة تماسك النقابة.

وتنطبق هذه الحالة ايضا على الوضع فى اليمن وإن كان بدرجة اقل حدة من حالة الأردن، فحالة الصراع السياسى بين السلطة السياسية والاحزاب السياسية تفرض نفسها بقوة على نشاط النقابات، الامر الذى تحرص معه كافة القوى السياسية على وجود انصار لها داخل مجالس ادارات النقابات، كما يزيد من حدة هذا التنافس الطابع القبلى للمجتمع اليمنى وحداثة التجربة الديمقراطية، وطبيعة العلاقة التنافسية بين الاحزاب الكبرى الثلاثة (المؤتمر الشعبى العام، التجمع اليمنى للاصلاح، الحزب الاشتراكى). فى المقابل تتحمل النقابات جزءا من المسئولية، فمع غياب التقاليد والمعايير المؤسسية داخل النقابات ممثلة فى غياب معايير العضوية، وعدم وضوح اللوائح التنفيذية المسيرة للمهنة، والخلافات بين النقابات المركزية والفروع الى غير ذلك من الاسباب الدافعة الى الانقسام وتغليب العمل والانتماء الحزبى على العمل والانتماء المهنى. وقد اتخذت هذه الظاهرة ابعادا اكثر حدة مع تزايد حالة التنافس السياسى الى الحد الذى دعا العديد من المؤسسات المدنية وفى مقدمتها بعض النقابات الى تبنى بعض المطالب، منها: رفض تدخل الاحزاب فى نشاط النقابات، التأكيد على استقلالية النقابات ونشاطها، التنسيق مع كافة منظمات المجتمع المدنى، الاستناد الى القضاء لحسم اى خلافات، اقتصار دور الجهات الرسمية على الجانب الادارى(٧٦).

الخاتمة

النتيجة المستخلصة توضح أن تأثير التحولات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كان الدافع وراء النقلة التى شهدتها مؤسسات المجتمع المدنى خلال العقدين الماضيين، بقدر اكبر من المتغير السياسى ، وإن كان ذلك لا يلغى تأثير العامل الخارجى الدولى على البيئة الداخلية المحيطة بالعمل الأهلى مقارنة بالأبعاد والضغوط الداخلية.

وبالتالى فالمطلوب، حتى يمكن أن يزيد التأثير وحيز المشاركة فى السياسات العامة من جانب المؤسسات المدنية ككل ومنها الجمعيات الأهلية، أن يستمر تصاعد الاتجاه الداعى لتغليب الدور التنموى على الدور الخدمى والخيرى، بالإضافة الى الاستمرار

فى بناء القدرات المؤسسية وتعظيم فرص التعأون والتفاعل فيما بين التنظيمات الأهلية حتى يمكن التأثير فى مسار السياسات العامة.

وتقودنا هذه الصورة للحديث عن الفرصة التى أتاحها القانون ٨٤ لعام ٢٠٠٢، وخاصة أننا نتحدث عن مطلب واحد ضرورى مفاده المراجعة الشاملة لاستراتيجية عمل هذا القطاع الاهلى ووضع تصور متكامل يوفر له القدرة على المشاركة فى عملية التنمية، وبالتالى يصبح من الضرورى ان ترتبط الفلسفة القادمة والحاكمة للقانون الجديد بثلاثة اهداف رئيسيه، هى:

- السعى نحو مواكبة التغيرات الاقتصادية التى اكتنفت المجتمع فى ظل سياسات السوق.
- مراعاة المتطلبات الاجتماعية.
- تخفيف قبضة الجهة الإدارية .

كما يبقى التساؤل الرئيسى هنا مرتبط بالقدرة على ترجمة هذه الأهداف الى واقع عملى؟.مع الأخذ فى الاعتبار ان المحك الرئيسى للحكم على اى قانون جديد يرتبط بحدود قدرته على دفع العمل الأهلى بشكل خاص وإيجاد مجتمع مدنى بشكل عام مستندا الى مجموعة من المحاور الرئيسية، المحور الأول: يتعلق بمساحة الحرية التى يتيحها القانون لانشاء الجمعيات الأهلية التطوعية أو انشاء الاتحادات النوعية، ومدى التوافق مع الحريات التى يكفلها الدستور، والمحور الثانى: خاص بحدود دورالجهة الادارية ومساحة تدخلها على حساب دورالمؤسسات الأهلية وحريتها. اما المحور الثالث: فيرتبط بدرجة التوافق بين العقوبات المنصوص عليها والمخالفات أو التجأوزات التى قد تحدث من قبل أعضاء فى مجالس ادارات الجمعيات. واخير المحور الرابع: يستند الى دور القضاء فى حل النزاعات التى قد تنشأ بين الجمعية والجهة الادارية، خاصة مع وجود ما يمكن تسميته بلجان التوفيق أو فض المنازعات التى تعنى باحالة النزاع الى القضاء.

وبصفة عامة يمكن القول ان هناك عددا من المكتسبات التى افرزها القانون ١٥٣ لعام ١٩٩٩ وترسخت مع القانون ٨٤ لعام ٢٠٠٢، نذكر منها :

ـ عدم تحديد مجالات النشاط أخذا بقاعدة ان الاصل فى الاشياء هو الاباحة وأن القيد هو الاستثناء ، وهو ما ينسحب ايضا على امكانية تكوين اكثر من اتحاد نوعى (من خلال اتفاق عشر جمعيات فى تكوين اتحاد) فى المحافظة الواحدة.

ـ تحديد حدود المنفعة الشخصية لاعضاء مجلس الادارة.

ـ تنظيم عملية الرقابة وتوحيدها ،وذلك من خلال تحديد الاشخاص المتمتعين بصفة الضبطية القضائية،بقرار من وزير الشئون الاجتماعية.

ـ الاهتمام بالدور الاقتصادى للجمعيات وذلك بتشجيعها على اقامة المشروعات الخدمية والإنتاجية والحفلات والاسواق الخيرية والمعارض الى غير ذلك من السبل التى توفر موارد مالية تشجع على استخدام اساليب الادارة الاقتصادية لتقدم سلعا وخدمات للفقراء مع تغطية تكلفتها وتحقيق هامش ربح يسمح لها بالاستمرار فى تقديم هذه السلع والخدمات بجودة عالية وكفاءة اقتصادية.

واتساقا مع هذه المتطلبات ربما يكون من الضرورى التأكيد أيضا على مجموعة من التوصيات التى يجب مراعاتها لدافع العمل الاجتماعى الأهلى ككل، نذكر منها :

ـ العمل على تعميق مفهوم التطوع لدى المواطن من خلال زيادة جرعات التوعية والمساحة الإعلامية.

ـ ان تتوسع وزارة الشئون الاجتماعية فىعمليات التدريب والاتصال والتوجيه لأعضاء الجمعيات الأهلية إلى جانب دورها فى حث الجمعيات على الاستفادة من أحكام القانون رقم ٨ لسنة ١٩٧٢ الخاص بندب الموظفين والمتخصصين.

ـ العمل على زيادة موارد الجمعيات سواء من خلال الدعم المباشر من جانب الحكومة أو غير المباشر بتخفيض الاعفاءات الجمركية، فضلا عن ربط قيام أى جمعية أهلية بوجود سياسة مالية خاصة بها.

ـ التأكيد على ثقافة بناء المؤسسات غير الحكومية ، وذلك عبر دعم وترسيخ عدد من العناصر المحددة لهذه الثقافة ، يأتى فى مقدمتها العمل على توسيع النزوع نحو العمل الطوعى ، اعمال قواعد المحاسبية والشفافية كقيم أساسية فى الممارسة الديمقراطية ، إعلاء شأن الحل السلمى للصراعات والخلافات الداخلية .

ـ اعطاء مساحات اكبر للثقافة المدنية عبر وسائل الإعلام وذلك بالتاكيد على قيم المجتمع المدنى وفى مقدمتها قبول الاخر ، واعلاء قيم الحوار وتوفير ضمانات الحرية العامة فضلا عن تعزيز الإعلام النقدى وتوسيع المساحات الاعلامية الخاصة بتغطية نشاطات المنظمات غير الحكومية .

وهكذا، يجب الاقرار مسبقا بوجود العديد من المشاكل المعقدة، التى لا تقف على القيد القانونى الذى يسهل تغييره إذا ما توافرت الارادة لدى السلطة السياسية ،وبالتالى يصبح الحديث عن أى دور حيوى لهذه الجمعيات الأهلية فى عملية التطور الديمقراطى أو بناء مجتمع مدنى مرهونا بالقدرة والرغبة فى طرح الحلول لمجموعة القيود والضوابط التى تشكل أطر العمل الاجتماعى سواء كانت ممثلة فى القوانين والتشريعات التى تحد من دور الجمعيات الأهلية أو فى ضعف العلاقة التعاونية فيما بين الجمعيات بعضها البعض، أو فى الاهتمام بسياسة الكم على حساب الكيف من قبل الدولة أو فى غياب نخبة سياسية وثقافية مؤمنة وملتزمة بالعمل الأهلى .

وعلى نفس النحو ، تبدو التوصيات السابقة اطارا عاما صالحا لكافة مؤسسات المجتمع المدنى ، شريطة توافر الظروف القانونية والسياسية والاقتصادية بذلك ، ومع تعزز توافر هذا الاطار الان ، يجب تكثيف الضغوط نحو ترسيخ وتطوير ثقافة بناء المؤسسات الى جانب تنمية تقاليد الأداء ومعاييره فى حقل العمل التطوعى غير الحكومى ، وخاصة فى المجالات الشائكة مثل حقوق الانسان والمواطنة ومواجهة التطرف والبيئة .

كذلك تبرز أهمية وضع مواثيق اخلاقية يكفل لها الاحترام ، والاتفاق من جانب جماعات المجتمع المدنى ككل .ومن هذه الجماعات بالطبع تبرز النقابات بما لها من حجم فى المشاركة الشعبية يصعب تجأوزه ، وهو ما يتطلب بدوره طرح تصور متكامل للنهوض بالحركة النقابية المصرية ازاء المرحلة القادمة حتى تتوافق والمستجدات التىاخذت سبيلها الى الطبقة العاملة المصرية، فالى جانب غياب التجانس على المستوى وارتفاع دوران العمال بين مهن مختلفة، وضعف دوران وتجديد النخبة:

(١) اطلاق للطاقات الخلاقة والقيادات الجديدة وهذا يتطلب ممارسة حقيقية للديموقراطية النقابية . فالتنظيم النقابى حركة جماهيرية وعضوية اختيارية لذلك يجب أن يمارس ديمقراطية واسعة داخل التنظيم تمكن الأعضاء من أن يحشدوا طاقاتهم وعدم تحكم قلة فى العمل النقابى. وعدم تحقق هذه الديموقراطية الواسعة داخل التنظيم النقابى تعنى فقدان الثقة فيها، الأمر الذى يؤدى للجمود وعدم الفاعلية.

(٢) تعميق الانتماء للنقابات وآليات العمل الجماعى وتنشيط النقابات الفرعية وطبيعة العلاقة بينها وبين النقابات العامة، ثم تدعيم الدور الذى يمكن أن تلعبه

النقابات الفرعية فـى حـل مشـكلات المجتمـع المحلـى . كذلـك التـأكيد علـى مبـدأ استقلالية النقابات واحترام قـرارات الجمعيـة العموميـة . وهنـا تثـور أهميـة مراجعـة مسئوليات واختصاصات كل مستوى من مسـتويات النقابـة العامـة ، وإجـراء مراجعـة شاملة للتصنيف النقابى بما يجعله أكثر تخصصا ومواءمة مع أنشـطة القطـاع الخـاص ومواجهـة المستثمرين الجدد . فالنشاط السياحى على سبيل المثال يتطلـب نقابـة عامـة متخصصة له.

(٣) تعديل هيكل التنظيم النقابى القائم والذى أصبح غـير قـادر علـى التـلاؤم مـع ادارة شـئون علاقـات العمـل . وهـذا يسـتلزم خلـق المؤسسـات والديناميـات والكـوادر وجهاز المعلومات القادر على امداد المفأوضين النقابيين بالمادة الرئيسـيـة اللازمـة لإدارة مفأوضة ناجحة تستند إلى وعـى خـاص بـالظروف الموضوعيـة التـى يتـم فـى مسـارها المفأوضة الجماعية .

(٤) بالرغم من أهمية الربط بين النضال النقابى والنضـال السياسـى إلا أنـه يتعـين عدم الخلط بينهما وألا يحل العمل السياسى المباشر محل النضال النقـابى فـى حركـة النقابات . وألا يحدث انحراف نحو استبدال الحزب السياسى بالنقابة واعتبار النقابة التنظيم القادر على طرح مهام سياسية وتحمل مسـئولياتها لأن النقابـات نشـأت أصـلا كجهاز لتعبئة المهنيين من أجل تحسين شروط العمل والدفـاع عـن المصـالح المهنيـة ، وإن كان ذلك لا يمنع ان تشـارك فـى النضـال الوطنـى الديموقراطـى العـام باعتبارهـا مجالات هامة لهذا النضال وليست قيادتة. وأنه ينبغـى الاسـتفادة مـن تجربـة التيـار الاسلامى فى النقابات وعملية تسييس النقابات من ضرورة وضع ضوابـط بـين المطـالب المهنية والمطالب السياسية .

(٥) ضرورة الانطلاق من سعى النقابات للتنسيق فيما بينها ودعم أنشطتها فى اطار نقابى لتتطور مع تطور هذا النشاط بحيث يكون العمل النقابى أحد أهم مجـالات هـذا التنسيق لضمان وحدتة وفاعليته والاستفادة منه فى اخراج هذه التنظيمات مـن عزلتـها على مستوى قاعدة النقابات.

(٦) أهمية تنفيذ الاحكام القضائيـة ووضـع ضوابـط وجـدأول زمنيـة لعمـل اللجـان القضائية المشرفة على النقابات حتى يمكن اجراء الانتخابات فى موعدها واعادة نشاط النقابة لوضعها الطبيعى.

(٧) ضرورة اعادة النظر فى الإطار التشريعى للتنظيم النقابى بما يضمن له حرية الحركة والنشاط وقوة التأثير . وقيام هذه الجماعات بدورها كمؤسسات للمجتمع المدنى لزيادة مساحة الديموقراطية والدفاع عن القضايا القومية . وبالتالى فإن تطور العلاقة بين هذه النقابات والدولة هو مؤشر رئيسى على تطور طبيعة النظام السياسى . فهو يعكس بصدق طبيعة العلاقة بين المجتمع والدولة سواء بما تطرحه من أنماط الصراعات والصدامات أو أنماط التعأون والتفاهم . المهم فى اطار النظام السياسى المصرى تطوير قنوات الاتصال والتفاهم بين الجماعات والسلطة وإزالة مظاهر الصدام بين الطرفين وهو مطلب رئيسى سوف يرتبط بمستقبل الديموقراطية.

من هنا فالمطلوب من مؤسسات المجتمع المدنى فى هذه المرحلة العمل على تطوير أليات الحركة والاتجاه نحو تخليق صيغة جديدة توفر المشاركة فى صنع السياسات العامة والاختيارات الاستراتيجية للدولة وتستند لخدمة المجتمع من خلال خدمة مصالحها ،فضلا عن القدرة على النقد الذاتى ، لتجأوز تلك المعوقات التى تحد من انطلاق المجتمع المدنى ، وفى مقدمتها الاتفاق على آليات للصراع والخلاف الداخلى لتجنب تلك الصراعات الدورية التى تحفل بها النوادى الرياضية أو المنظمات الأهلية التطوعية والتى تحول دون التفاعل الحى والمباشر بين تلك المؤسسات وبعضها البعض أو بينها وبين الجماهير ، وأخيراً يمكن القول انه رغم سلبيات الصورة الراهنة لغالبية مؤسسات المجتمع المدنى ، إلا أنها تظل المدخل الأكثر ملاءمة لتدريب المواطن العادى على الممارسة الديمقراطية ، وإحداث الحراك الاجتماعى المطلوب لدعم استقلال المجتمع بكل تناقضاته الاجتماعية.

المـــراجـــــع

١ـ د.وحيد عبد المجيد، "تعظيم أهمية المجتمع المدنى يعطى صورة قاتمة للعالم العربى"، جريدة الحياة اللندنية، ١٩٩٥/١/١٥.

٢ـ سعد الدين ابراهيم، نحو مجتمع مدنى، مركز ابن خلدون، القاهرة، يوليو ١٩٩٦، ص٨.

٣ـ بيان احصالى ، وزارة الشئون الاجتماعية.

٤ـ أيمن السيد عبد الوهاب، قانون الجمعيات الاهلية.. الاولويات والتحديات، كراسات استراتيجية، العدد ١٢١، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بجريدة الاهرام، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٣.

٥ـ سعد الدين ابراهيم ، مرجع سبق ذكره، ص٤.

٦ ـ هويد عدلى، الدور السياسى للحركة العمالية فى مصر " ١٩٥٢ ـ ١٩٨١ " ، رسالة ماجستير ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة، ١٩٩٠، ص ٥

٧ـ احمد عبد الله ، المشاركة الشعبية بين دلالات المفهوم وحدود التطبيق ، جريدة الحياة اللندية ، ١٩٩٥/١٠/٢٤ .

٨ ـ شهيدة الباز ، المنظمات الأهلية العربية على مشارف القرن الحادى والعشرين محددات الواقع وافاق المستقبل ، ورقة مقدمة الى المؤتمر الثانى للمنظمات الأهلية العربية ، ١٩٩٧ ، ص ١٤ .

٩ـ د.يحى حسن درويش " تاريخ العمل الأهلى التطوعى فى مصر " ، ورقة مقدمة الى مؤتمر التنظيمات الأهلية العربية ، القاهرة ، فى الفترة من ١٣ اكتوبر ـ ٣نوفمبر ١٩٨٩ ، ص ص ٨٥و٨٦ .

١٠ـ محمد عبد العاطى، دراسة ميدان الجهود التطوعية فى القاهرة الكبرى : الخطوات الاجرائية والمنهجية ، وزارة الشئون الاجتماعية ، القاهرة ،١٩٩٠ ، ص ٣.

١١ـ د. امانى قنديل ، الجمعيات التطوعية والثقافة والتنشئة السياسية فى مصر ، ورقة مقدمة الى المؤتمر السنوى السابع للبحوث السياسية ، الثقافة السياسية فى مصر بين الاستمرار والتغيير، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة ، فى الفترة ٤ـ٧ ديسمبر ١٩٩٣ ، ص ص ٢٣ و ٢٤ .

١٢- الاتحاد العام لنقابات عمال مصر ،المسيرة التاريخية للاتحاد العام لنقابات عمال مصر فى ٣٥ عام "١٩٥٧-١٩٩٢"، مطابع الجامعة العمالية ، القاهرة ،١٩٩٢، ص٧ .

١٣- رؤوف عباس حامد ، الحركة العمالية فى مصر " ١٨٩٩ - ١٩٥٢ " ، دار الكاتب العربى للطباعة والنشر ، القاهرة ، ص ١٨ -٢٢.

١٤- هويدا عدلى رومان بطرس ،مرجع سبق ذكره، ص ٩٢-٩٤.

١٥- عطية الصيرفى ، التحركات الجماعية للعمال ١٩٨٨ – ١٩٩١ ، مركز البحوث العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى، ١٩٩٤. ص ٩٢ .

١٦- محمد فهيم أمين ، تاريخ الحركة العمالية وتشريعات العمل بالاقليم المصرى، ، عالم الكتب، القاهرة. ص٢٠ .

١٧- هويدا عدلى رومان ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٠٧ - ١٠٨ .

١٨- محمد فهيم أمين ، مرجع سبق ذكره. ص ٢٢ - ٢٧ .

١٩- هويدا عدلى رومان ، مرجع سبق ذكره. ص ١٠٠ - ١٠٧ .

٢٠- حسن بدوى ، التحركات الجماعية للعمال " ١٩٨٨ - ١٩٩١ " وتأثيرها فى معركة الانتخابات النقابية . فى " د. فوزى منصور " مقدم " ، الحركة العمالية فى معركة التحول " دراسات فى الانتخابات النقابية ١٩٩١ " ، مركز البحوث العربية، القاهرة، الطبعة الأولى ١٩٩٤، ص٤٨ -٤٩.

٢١- محمد عبد العاطى ، مرجع سابق ، ص ٥ .

٢٢- الاتحاد العام لنقابات عمال مصر ، الاتحاد العام لنقابات عمال مصر فى ٣٥ عام " ١٩٥٧-١٩٩٢". مرجع سبق ذكره، ص٢١ .

٢٣- محمد فهيم أمين ، مرجع سبق ذكره. ص ٢٩ .

٢٤- لمزيد من التفاصيل راجع :

- جمال البنا ، الحركة النقابية المصرية تاريخا وتنظيما عبر مائة عام ١٨٩٢ - ١٩٩٢ (القاهرة : مطبعة أبناء وهبة حسان) . ص ٢٤٢ .

- هويدا عدلى رومان ، مرجع سبق ذكره . ص ص ١٧٥ - ١٧٨ .

٢٥- الاتحاد العام لنقابات عمال مصر ، الاتحاد العام لنقابات عمال مصر فى ٣٥ عام " ١٩٥٧-١٩٩٢". مرجع سبق ذكره. ص ٢٣ .

٢٦- هويدا عدلى رومان ، مرجع سبق ذكره . ص ص ١٢٨ - ١٣١ .

٢٧- عادل شعبان ، البرنامج الاقتصادى والديموقراطى للحركة العمالية ، قراءة فى برامج المرشحين (١١٩١ - ١٩٩٥) . فى " د. فوزى منصور مقدم " ،. مرجع سبق ذكره، ص١١٥.

٢٨- عمر الشافعى ، القوى السياسية وانتخابات النقابات العمالية، فى د. فوزى منصور " مقدم ، الحركة العمالية . مرجع سبق ذكره، ص ٢٠٤ .

٢٩- هويدا عدلى رومان ، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٤ - ١٣١ .

٣٠- لمزيد من المعلومات من :

- جمال البنا ، الحركة النقابية المصرية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٤٩ - ٥٥٦ .

- حسن بدوى ، مرجع سبق ذكره . ص ٥٥ .

٣١ - السيد يسين (محرر)، التقرير الاستراتيجى العربى ١٩٨٨، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة ١٩٨٩، ص ٥٧٦ .

٣٢- هويدا عدلى، "النقابات العمالية أبعاد الواقع ورهانات المستقبل"، ورقة مقدمة الى الملتقى الثامن للمنظمة المصرية لحقوق الانسان ، فىالفترة ٢٦-٢٧ يوليو ٢٠٠٢، ص ١٠.

٣٣- جمال البنا ، النقابات المهنية المصرية فى معركة البقاء، دار الفكر الاسلامى، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٢١ .

٣٤- جمال البنا ، المرجع السابق ، ص٢١ .

٣٥- جمال البنا ، المرجع السابق ، ص٢٢ .

٣٦- السيد يسين (محرر)، التقرير الاستراتيجى العربى ١٩٨٨. مرجع سبق ذكره ، ص ٥٠٤ - ٥٠٦ .

٣٧- جمال البنا ، الحركة النقابية المصرية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥ – ٦ .

٣٨- السيد يسين (محرر)، التقرير الاستراتيجى العربى ١٩٩٣، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، ١٩٩٤، ص ٣٥٦-٣٥٧.

٣٩- السيد يسين (محرر)، التقرير الاستراتيجى العربى ١٩٩٤ ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٨٦ - ٣٨٩ .

٤٠- السيد يسين (محرر)، التقرير الاستراتيجى العربى ١٩٩٥، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٣٠ - ٤٣٣ .

٤١- السيد يسين (محرر)، التقرير الاستراتيجى العربى ١٩٩٥ ، المرجع السابق ، ص ٤٣٠ - ٤٣٣ .

٤٢- السيد يسين (محرر)، التقرير الاستراتيجي العربي ١٩٨٩، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجيتن القاهرة ، ١٩٩٠، ص ٤٦٠ .

٤٣- د.احمد عبد الله ، مرجع سبق ذكره .

٤٤- الاتحاد العام لنقابات عمال مصر، الاتحاد العام لنقابات عمال مصر في ٣٥ عام " ١٩٥٧-١٩٩٢". مرجع سبق ذكره. ص ٤١ .

٤٥- السيد يسين (محرر)، التقرير الاستراتيجي العربي ١٩٨٨ .مرجع سبق ذكره ص ص ٥٠٨ - ٥٠٩ .

٤٦- هويدا عدلي، "النقابات العمالية أبعاد الواقع ورهانات المستقبل"، ورقة مقدمة الى الملتقى الثامن للمنظمة المصرية لحقوق الانسان، مرجع سبق ذكره، ص ١٢.

٤٧-- عادل شعبان ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢٩ .

٤٨- لمزيد من التفاصيل راجع :

- التقرير الاستراتيجي العربي ١٩٩٠ .

- التقرير الاستراتيجي العربي ١٩٩١ ، ص ٤١٣ - ٤١٤ .

٤٩- السيد يسين (محرر)، التقرير الاستراتيجي العربي ١٩٨٦، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة ، ١٩٨٧. ص ٣٨٩ .

٥٠ - السيد يسين (محرر)، التقرير الاستراتيجي العربي ١٩٩٥، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة ، ١٩٩٧، ص ٤٣٠ - ٤٣٤ .

٥١- د.محمد السيد سعيد ، مرجع سبق ذكره ، ص٢٦.

٥٢- أمين عز الدين (محرر) ، دور جديد لنقابات العمال في مصر ، (القاهرة: دار صوت العرب للثقافة والاعلام ، مايو ١٩٩٤) . ص ص ٣٠ -٣١ .

٥٣- جريدة العربي، ١٩٩٥/٦/١٢ .

٥٤- عمر الشافعي ، "القوى السياسية وانتخابات النقابات العمالية "، في د. فوزي منصور ، مرجع سبق ذكره ، ص ص ٢٥٤ - ٢٥٠ .

٥٥- السيد يسين (محرر)، التقرير الاستراتيجي العربي ١٩٨٩، مرجع سبق ذكره . ص ٤٥٦ .

٥٦- حسن بدوي ، مرجع سابق . ص ٥٣ .

٥٧- السيد يسين (محرر)، التقرير الاستراتيجى العربى ١٩٨٩، مرجع سبق ذكره. ص٤٥٩ .

٥٨- هويدا عدلى، "النقابات العمالية أبعاد الواقع ورهانات المستقبل"، ورقة مقدمة الى الملتقى الثامن للمنظمة المصرية لحقوق الانسان، مرجع سبق ذكره، ص ١٤و١٥.

٥٩- أيمن السيد عبد الوهاب، قانون الجمعيات الاهلية.. الاولويات والتحديات، كراسات استراتيجية، مرجع سبق ،ذكره، ٢٠.

٦٠- محمود عمارة، "جمعيات.. وجمعيات"، جريدة الأهرام، ٢٠٠٢/٦/٢٧.

٦١ - جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات، تنظيم الجمعيات فى الدول العربية،(لبنان: برنامج بنيان، ٢٠٠٠) ٢٥-٣٠.

٦٢- المرجع السابق ، ص٤٠- ٥٥.

٦٣- المرجع السابق ، ص ١٠ - ١٥.

٦٤- المرجع السابق ، ٨٠ - ٩٠.

٦٥ - د. أمانى قنديل، المجتمع المدنى العالمى، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٨٧.

.٦٦- تقرير المنظمة العربية لحقوق الانسان، حالة حقوق الانسان فى الوطن العربى، ٢٠٠٢.

٦٧- جريدة الحياة اللندنية، ٢٠٠٢/٣/١٤ .

٦٨- عمر خربوش حمايل، النقابات المهنية الأردن خصائصها المؤسسية ودورها السياسى، دار سندباد للنشر، الأردن، ٢٠٠٠، ص ٤٦.

٦٩- المرجع السابق، ص ٤٩.

٧٠- المرجع السابق ، ص٩.

٧١- حسين ابو رمان، النقابات المهنية الأردنية، مركز الأردن الجديد للدراسات، الأردن،١٩٩٥،ص٣٩.

٧٢- عمر خربوش حمايل، مرجع سبق ذكره، ص ٧٤.

٧٣- جريدة الراية القطرية، ٢٠٠٢/٨/٢٨.

٧٤- جريدة الحياة اللندنية، ٢٠٠٢/١١/١.

٧٥- جريدة الشرق الاوسط، ٢٠٠٢/١٠/٢٦.

٧٦- مجلة الفسطاس، العدد ٤٢، فبراير ٢٠٠٢، ص ٢.

الفصل السادس

الرأى العام والمشاركة السياسية فـى إطـار التطـور الديمقراطـــي

أحمد ناجى قمحة
صبحـــى عســـيلة

ربما لا يكون من قبيل المبالغة القول أن قضية المشاركة الشعبية هى واحدة من أهم القضايا، إن لم تكن أهمها على الإطلاق، لأى نظام سياسى بصفة عامة، وللنظم السياسية التى تمر بمرحلة تحول ديمقراطى بصفة خاصة. ومن ثم، فإن المشاركة تمثل "ملفا" مفتوحا دائما ومطروحا للنقاش على المفكرين المصريين منذ عام ١٩٧٦ لاسيما فيما يتعلق بمحاولات الإجابة على السؤال المحوري: كيف يمكن تفعيل المشاركة السياسية في مصر؟. وعلى الرغم من أن الدارسين للنظام السياسى المصرى ومسيرته نحو التحول الديمقراطى فى الربع قرن الأخير قد شاركوا بإسهامات مميزة فى توصيف واقع المشاركة والأسباب الكامنة وراء الضعف المستمر فى مستويات هذه المشاركة فى مصر، إلا أن الاهتمام بالرأى العام وعلاقته باحتمالات تفعيل المشاركة لم يكن له حظ وافر من إسهامات هؤلاء الدارسين.

ومن ناحية ثانية، فقد أصبح مصطلح الرأى العام أحد المصطلحات شائعة الاستخدام بين الجمهور والكتاب والساسة. فقد غدا الرأى العام قوة لا يستهان بها، ومن ثم فليس غريباً أن تحرص الأنظمة السياسية على مختلف بناها وهياكلها على التعرف على الرأى العام فى مختلف القضايا والموضوعات بغية مراعاة توجهاته بقدر ما فى القرارات الصادرة عنها. إضافة إلى ذلك فقد بات استخدام استطلاعات الرأى العام أحد المؤشرات الهامة لتحديد الدرجة التي يبلغها أى مجتمع من المجتمعات على مقياس التطور الديمقراطي. ويرجع ذلك الأمر بطبيعة الحال إلى التطور العلمى والتقنى الذى حدث فى طرق وآليات قياس الرأى العام خلال الخمسين عاما الأخيرة بصورة دقيقة وسريعة فى المجتمعات التى أحدثت تراكماً معرفياً ومنهجياً وعملياً فى هذا المجال ، وهى بطبيعة الحال المجتمعات الأكثر تقدماً على مقياس التطور الديمقراطي. ففى النظم الديمقراطية حيث تسود الحريات فى الفكر والرأى والاعتقاد، وتتعدد قنوات الاتصال، ويكون المواطن على درجة عالية من الوعى السياسى ومهتماً بالمشاكل العامة والمشاركة السياسية، نجد أن الرأى العام يتسم بالعمق والاستنارة والعقلانية والثبات النسبي. وما سبق يساعد على الاستقرار السياسى واستتباب الأمن والنظام فى المجتمع ويجعل السلطة الحاكمة معبرة عن إرادة الشعب.

أما فى المجتمعات الأقل تقدماً على مقياس التطور الديمقراطـي، فـإن اسـتطلاعات الرأى العام يمكن أن تلعب دوراً فى نقل تصـورات المواطنـين تجـاه القضايـا المطروحـة للاستطلاع إلى السلطة الحاكمة. وهذه القضايا هى التـى تسـمح الدولـة غالبـاً بتناولهـا بالبحث فى حدود معينة، وذلك بغرض أن تتجنب بقدر الإمكـان احتمـالات التصـادم مع المجهول والكامن فى عقول المواطنين. ومـن ثـم، فـان اسـتطلاعات الـرأى العـام تلعب دوراً هاماً فى كشف توجهات المواطنين فى المجتمع بصورة معقولة، وذلك بـدلاً من حالة الضبابية الكاملـة السـائدة لـدى المثقـف وصـانع القـرار تجـاه مـا يشـعر بـه المواطنون. وفى ظل عدم انتظام إجراء استطلاعات الرأى العام، يظهر الرأى العـام فـى هذه المجتمعات فى صورة شائعات ونكت وأمثـال. كـذا، فـإن الـرأى العـام فـى هـذه الأنظمة غالباً ما يتسم بالكمون والضبابية والتذبذب الشديد.

وعلى الرغم من المشاكل التى يعانى منها الرأى العام فى دول العالم الثـالث بصفـة عامة، سواء على صعيـد عـدم قدرتـه علـى التعبـير عـن نفسـه، أو علـى صعيـد عـدم الاعتراف بأهميته وجدواه، أو على مستوى المشـاكل المتعلقـة بالقيـاس الدقيـق لمعرفـة توجهات الرأى العام، إلا أن ذلك لم يمنع بعض مراكـز الأبحـاث مـن القيـام بدراسـة الرأى العام لديها تجـاه بعـض القضايـا الهامـة، وإن كـان قـد غلـب علـى معالجتـها الجانب التطبيقى المتعلق بتوجهات الرأى العام إزاء قضية بعينها، دون الاهتمام كثيرا بالجوانب النظرية الخاصة بمشكلات الـرأى العـام وكيفيـة تفعيلـه ودوره فـى الحيـاة السياسية.

وقد بدأت دراسات الرأى العام فى التزايد فى الدول النامية علـى خلفيـة الاهتمـام العالمى المتنامى بأثر الرأى العام وضرورة أخـذ توجهاتـه فـى الحسـبان، رغـم كـل مـا يعـترض تلك الدراسـات والقـائمين عليـها مـن مشـكلات، سـواء تلـك التـى تتعلـق بالاعتبارات المنهجية والعلمية التى تنبع بالأساس من عدم تعـود هـذه الشـعوب علـى الإدلاء برأيها، أو تلك التى تتعلق بالمشكلات الأمنية، إذ عادة ما ينظر إلى هـذا النـوع من البحوث على أنه يضر بأمن تلك النظم فى هذه الدول. علاوة علـى تشـكيك فئـات كثيرة فى المجتمعات الناميـة فـى نتـائج تلـك الدراسـات، خاصـة فـى حالـة إذا مـا تعارضت النتائج مع توجهات تلك الفئات.

أما فى الحالة المصرية، فإنه يمكـن القـول أن اسـتخدام اسـتطلاعات الـرأى العـام يمكن أن يساهم بقوة فى تفويت الفرصة على من يدعـون التحـدث باسـم الـرأى العـام

والتعبير عن توجهاته، وتستخدم ذلك فى أحيان كثيرة فى المزايدة على الحكومة. ومن ثم، قد تكون استطلاعات الرأى العام أحد الآليات العلمية الهامة لإخراج الرأى العام المصرى من صومعته المغلقة والتعبير عنه بصورة أكثر شفافية ووضوحاً لدحض الكثير من الأساطير المنسوجة حوله كمرحلة أولية. ثم فى مرحلة تالية تأسيس السياسات العامة للدولة على قاعدة من المعرفة العلمية لميول واهتمامات و تفضيلات المواطنين. وصولاً إلى المرحلة التى يمكننا فيها إجراء استطلاعات الرأى العام السريعة والمعمقة وفقاً للمقاييس العلمية المستخدمة فى البلدان الأكثر تقدماً على مقياس التطور الديمقراطي. علاوة على ذلك فإن استطلاعات الرأى العام فى مصر يمكن أن تساهم كأحد الوسائل الهامة لإزالة الحاجز النفسى الذى يفصل بين المصريين وبين المشاركة السياسية، بما يدعم فى النهاية قيمة المشاركة السياسية فى المجتمع المصري، كما أن هذه الاستطلاعات يمكن أن تكون أحد الآليات اللازمة لتعويد المواطنين على التعبير عن آرائهم.

فى هذا الاطار يحاول هذا البحث تناول قضية العلاقة بين الرأى العام والمشاركة السياسية فى مصر خلال الربع قرن الأخير، أو بتعبير أخر إلى أى مدى يمكن أن يمثل تفعيل الرأى العام إطارا مناسبا للدفع بعملية التطور الديمقراطى فى مصر. وذلك على النحو التالي:

- الرأى العام وأهميته السياسية.
- حالة الرأى العام فى مصر من خلال قضية المشاركة.
- العلاقة بين الرأى العام والمشاركة السياسية.
- توجهات الرأى العام المصرى إزاء المشاركة السياسية.

أولاً. الرأى العام وأهميته السياسية.

أقدم العديد من المنظرين السياسيين والاجتماعيين على وضع مجموعة من التعريفات التى حاولوا من خلالها تقريب مصطلح الرأى العام من الأذهان وجعله ملموساً بقدر أو بآخر. فمن المتعارف عليه أنه كثيراً ما يتم استخدام هذا المصطلح، وكثيراً ما تظهر إيماءات بفهم مدلولاته، ولكن إذا طلب من الذين أبدوا إيماءات فهم هذا المصطلح أن يعرفوه فإننا نجد لبساً وقصوراً واضحاً فى فهم ما يعنيه.

ومنذ الفلسفات القديمة، يمكن للباحث أن يجد بعض التوصيفات الأولية التى حاولت تلمس جانب أو أكثر فى تعريف الرأى العام. وفى هذا الإطار، يشير العديد من الباحثين إلى تعدد المدارس الفكرية التى حاولت أن تعرف الرأى العام ما بين المدرسة الفرنسية والألمانية والإنجليزية، غير أن أهم المدارس التى أثرت هذا الحقل العلمى هى المدرسة الأمريكية بتراثها وخبرتها والاستفادة من التطور التكنولوجى فى دعم التطوير المستمر لبحوث الرأى العام.

ويرجع السبب فى تعدد تعريفات الرأى العام وصعوبة حصره فى تعريف جامع مانع إلى أن هذا المصطلح يرتبط بالنواحى المعنوية والإنسانية، وهو الأمر الذى يفرض قيوداً وصعوبة فى وضع تفسيرات ثابتة ومحددة تصدق على هذا المصطلح وتنفى ما سواه. فهذه التفسيرات والتعريفات الثابتة والمحددة تصدق فى حالة العلوم المادية الطبيعية، ولكنها لا تصدق فى حالة العلوم الإنسانية. ومن ثم، فإن مجموعة التعريفات التى سنوردها فيما يلى إنما هى محاولات مفهوماتية لتقريب المصطلح من التصور الذهنى والعقلي، وإن كانت معظمها قابلة للنقد والمراجعة. وسنحاول أن نميز التعريفات الأجنبية للرأى العام والتعريفات العربية، كذا سنعرض لأهم التمايزات بين تعريف الرأى والعديد من التعريفات التى تتداخل معه، وفى النهاية نعرض لأهم وظائف الرأى العام.

١ - التعريفات الأجنبية للرأى العام

- **(كلايد ج كنج)**

يعرف كلايد ج كنج الرأى العام على انه هو الحكم الذى تصل إليه الجماعة فى مسألة ذات اعتبار هام بعد مناقشات علنية وافية.

- **(أولبورت)**

يرى فلويد أولبورت أن الرأى العام هو تعبير جمع كبير من الأفراد عن آرائهم فى موقف معين، إما من تلقاء أنفسهم أو بناء على دعوة توجه إليهم، وذلك تعبيراً عن تأييدهم أو معارضتهم لمسألة معينة أو شخص معين، بحيث تكون نسبتهم فى العدد مع الكثرة والاستمرار كافية للتأثير على أفعالهم بطريق مباشر أو غير مباشر تجاه الموضوع الذين هم بصدده.

و التعريفان السابقان أكثر اقتراباً من الحكم أو النتيجة أو الاستفتاء عن الرأى العام، كما أنهما يغفلان عنصر الزمن المحدد الذى يعتبر أحد العناصر الحاكمة فى تعريف الرأى العام.

- **(ويليام ألبيج)**

يقدم ويليام ألبيج عدداً من التعريفات للرأى العام ومنها :

- الرأى العام هو العملية الناتجة عن تفاعل الأشخاص فى أى شكل من أشكال الجماعة نحو موضوع محدد ويكون محل جدل فى جماعة ما.
- الرأى العام هو مجموعة الاتجاهات التى تسيطر على الجماعة إزاء مشكلة ما وتعبر عن رأى الأغلبية.
- الرأى العام هو تعبير الأغلبية من فئات الجماهير عن الموضوعات المختلف عليها فيما بينهم.

والملاحظ هنا، أن ألبيج قد قام بمراجعة تعريفاته للرأى العام فى محاولة منه للوصول إلى التعريف الأدق للرأى العام غير أنه دائماً ما كان يغفل عنصر الزمن المحدد.

- **(جيمس برايس)**

يرى جيمس برايس أن الرأى العام هو اصطلاح يستخدم للتعبير عن مجموعة من الآراء التى يدين بها الناس إزاء المسائل التى تؤثر فى مصالحهم العامة والخاصة، وهو عبارة عن مجموعة من المعلومات المتناقضة والمعتقدات والأوهام والأفكار المبتسرة والتطلعات، أن الرأى العام حائر ومفكك يعوزه التبلور من يوم إلى يوم ومن أسبوع إلى أسبوع.

ويعيب هذا التعريف بعض التوصيفات التى ألصقها "برايس" بـالرأى العـام، علـى الرغم من أنه اقترب فى البداية بصورة صحيحة من توصيف الرأى العام. وعلى الرغـم من ذلك، فإن هذا التعريف يمكن أن يصلح لوصف الرأى العام لـدى مواطنـى الأنظمـة السلطوية والشمولية.

- **(دوب)**

يرى دوب أن الرأى العام هو عبارة عن ميول الناس نحو قضية ما ، إذا كان هؤلاء الناس من فئة اجتماعية واحدة.

(شيفلى)

أما شيفلى فيرى أن الرأى العام هو التعبـير عـن أراء وأحكـام ورغبـات واتجاهـات عامة الشعب أو جزء منه ، ويرى أنه توجد مجموعات كثيرة لكل منها رأيـــها العـام، ويختلف عدد هذه المجموعات باختلاف أنواعها واتجاهاتها.

والتعريفان السابقان مع إغفالهما لعنصر الزمن بمالـــه مـن دور هـام فـى تكويـن واستمرارية الرأى العام، فانهما كذلك يميلان إلى تجزئة وفئوية الــرأى العـام بمـا يتنافى مع طبيعة الرأى العام.

٢ - التعريفات العربية للرأى العام

- **(د. محمد عبد القادر حاتم)**

يرى الدكتور محمد عبد القادر حاتم أن الرأى العـام هـو الحكـم الـذى تصـل إليـه الجماعة فى قضية ما ، ويشترط لتحقيق الرأى العام السليم شروط من أهمها : ـ

أ. أن تكون هناك مناقشات وافية حول القضية المطروحة .

ب. أن تكون القضية مثارة بكل حقائقها ، عـن طريـق القـادة أو أجـهزة الإعـلام والدعاية، أو عن طريق الجماعات والهيئات العامة .

ج . أن يكون الاتجـاه الـذى تتخـذه الجماعـة فـى هـذه القضيـة متفقـاً تمامـاً مـع المعتقدات العامة للناس مثل العقيدة الدينية أو الوطنية أو القومية أو غيرها من العقـائد التى يعتنقها الشعب.

ويعيب هذا التعريف أيضاً إغفال عنصر الزمن فيه. كذلـك، ربـط تحقـق سـلامة الرأى العام بحتمية توافقه مع المعتقدات العامة للناس، وهو الأمر الذى من الممكـن

أن يحدث عكسه كثيراً ومع ذلك يكـون هنـاك رأى عـام بغـض النظـر عمـا إذا كـان متوفقاً أم لا مع المعتقدات العامة.

- **(د. عبد الفتاح رشاد)**

يذهب الدكتور عبد الفتاح رشاد إلى أن الرأى العام هو التعبـير عـن وجـهات نظـر الجماهير نتيجة التقاء كلمتها وتكامل مفاهيمها بشأن مسألة تثير اهتمامها وتتمشى مع مصالحها ، وهو ليـس مجموعـاً حسابياً لـلآراء الفرديـة، وإنمـا هـو محصلـة تفـاعل اكتملت حلقاته ومراحله بين أعضاء الجماعة وارتضتـه كـأحد البدائـل المتاحـة، لكنـه اكثر أهمية وملائمة من وجهة نظر الجماعة ككل.

- **(د. محمود إسماعيل ود. جلال عبد الله معوض)**

أما الدكتور محمود إسماعيل والدكتور جلال معوض فالرأى العام عندهما هو وجهة نظر معلنة للجماعـة أو المجتمـع ، أساسـها هـو تكـامل آراء النـاس وليـس تجميعـها حسابياً تجاه مسألة عامة مثارة طابعها الجدل و المناقشة واختلاف وتعداد الآراء.

على الرغم من اقـتراب التعريفـين السـابقين مـن تعريـف الـرأى العـام، إلا أنـهما يغفلان عنصر الزمن.

- **(د.درية شفيق بسيونى)**

وتشير الدكتورة } درية شفيق بسيونى { إلى أن الرأى العام هو الرأى السـائد بـين أغلبية الشعب الواعية فى فترة معينـة بالنسـبة لقضيـة أو أكـثر يحتـدم فيـها الجـدل والنقاش وتمس مصالح هذه الأغلبية أو قيمها الإنسانية.

- **(د. مختار التهامى)**

فيما يرى الدكتور مختار التهامى أن الرأى العـام هـو الـرأى السـائد بـين أغلبيـة الشعب الواعية فى فترة معينة نحو قضية معينة أو أكثر يحتدم حولها النقاش والجدل وتمس مصالح هذه الأغلبية أو قيمها الإنسانية مساً مباشراً.

و التعريفـان الأخـيران تتوافـر بـهما العنـاصر الأساسـية للـرأى العـام، وهــى كالآتى: -

أغلبيــة الشـعب، أى أن الـرأى العـام الـذى ينبغـى أن يؤخـذ فـى الاعتبــار رأى الأغلبية ولن يقلل من أهمية هذا الرأى وجود آراء مخالفة لبعض الفئات ذات المصـالح المغايرة لمصالح الأغلبية.

الوعي، أى إبراز رأى الأغلبية التى تتوافر لديها معلومات عن القضيــة أو المشكلة المثارة، لأن من لا علم له لا رأى صحيح له. وهنا يبرز دور وسائل الإعلام والتنظيمات الشعبية والأهلية والسياسية الرسمية وغير الرسمية فى عملية التغذية والتغذية المتبادلة لتوفير المعلومات عن المشكلة المثارة لأكبر قطاع ممكن من المجتمع .

فى فترة معينة أو فى زمنٍ محدد، فلكل موضوعٍ أو مشكلة مثارة ظروفها المحددة بزمن وقوعها سواء كانت ظروفاً سياسة أو اقتصاديــة أو اجتماعيـة، وقـد يحـدث لهـا تغيير بتغير الوقت .

وتمس مصالح الأغلبية، أى أن تتضمن القضية المثارة أبرز المصالح المادية المشتركة التى تهتم بها الجماهير .

أو قيمها الإنسانية، بمعنى أن القضية المثارة قد تكون غير مادية وتلمـس جوانـب معنوية وإنسانية تحظى باهتمام الرأى العام .

٣.التفرقة بين الرأى والمفاهيم الأخرى التى تتقاطع معه.

بعد استعراض الكثير من التعريفات لمصطلح الرأى العام فى محاولــة لبيـان أقربـها إلى تعريفـه بصـورة محـددة، يجـدر التطـرق لمحاولـة التميـيز بـين الـرأى وعـدد مــن التعريفات التى تتداخل معه بغية استكمال هذا التصور.

أ. الرأى والاتجاه :

الاتجاه يعنى الاستعداد المسبق لدى الفرد نتيجة خبراته وتجاربه الذاتيــة السـابقة للتصرف بشـكل معـين إزاء مشـكلة أو موقـف لم يتحـدد بعـد، أى أن الاتجـاه يعنـى احتمال استجابة الفرد بطريقة معينة فى حالة وجوده فى موقف معــين لم يتحـدد ولم يتبلور بعد. ولهذا يختلف الاتجاه عن الرأى فى أنه لا يتطلب وجـود مشـكلة قائمـة، كما أنه استعداد نفسى لا يتطلب الإفصاح عنه على عكس الرأى الـذى يتطلـب هذيـن العنصرين معاً (وجود المشـكلة والتعبـير العلنـى عـن وجهـة النظـر). والاتجـاه أكـثر استقرار أو ثباتاً من الرأي، حيث أن الرأى يتصف بالتقلب وسرعة التغيير.

ولا ينفى الكلام السابق وجود علاقة بين الـرأى والاتجـاه، حيـث يمكـن الاعتمـاد بدرجة ما على الرأى فى قياس الاتجاه، وخاصة أن الرأى يعكس بشكل عام اسـتعداد معين للسلوك. أى أنه يساعد على تقديم مؤشر لوجود اتجاه معين لدى الفـرد، وعلـى أية حال فأن ذلك لا يعنى حتمية وجود تطابق دائم بين الاتجاه والرأي. حيث أثبتت

الأبحاث الميدانية أن نسبة الانتقال من السلوك القولى (الرأي) إلى السلوك الفعلى (نتيجة الاتجاه) تقل عن ٥٠٪، ولكن من خلال تحليل علمى رصين ودقيق لقياس الاتجاه يمكن أن يشكل الرأى العام علامة على وجود الاتجاه.

ب. الرأى والسلوك :

السلوك هو التصرف الذى ينتج كرد فعل وكاستجابة للمنبه أو للموقف الخارجى المحيط بالفرد والجماعة. والرأى يعكس بصفة عامة استعداداً للسلوك ويتقاطع الرأى مع السلوك فى أن الرأى هو السلوك اللفظي، ولكن عندما يأتى الآمر إلى الفعل أو السلوك الحركى فقد يختلف عن السلوك اللفظي.

فى هذا الإطار، يرى برنارد هينسى أن التناقض بين الرأى والسلوك هو حقيقة عامة، حيث أننا قد يكون لنا رأى سلبى فى بعض الأمور أحياناً ولكننا على الرغم من ذلك قد نتصرف عكس هذا الرأى.

جـ. الرأى والحكم :

يختلف الرأى عن الحكم ، وإن كان ذلك لا ينفى وجود علاقة بينهما، ويتضح الاختلاف فى نقطتين : -

. يتعلق الرأى غالباً بوجهة نظر لا تفترض عمقاً وتحليلاً لكافة أوجه المشكلة ووجهات النظر الكثيرة المطروحة حولها، على العكس من ذلك يفترض أن يأتى الحكم نتيجة لتحليل دقيق وعميق ومناقشة لمختلف جوانب المشكلة وتقييم وجهات النظر المعارضة والمؤيدة قبل إعلان الحكم. ويعنى ذلك أن الحكم يعتمد فى بنائه على أكثر من رأى واحد، وأنه يتحول بدوره لو أعلن عنه إلى رأي.

. يعتبر الرأى وجهة نظر معلنة، ويعنى ذلك انه يتم الإعلان عنه بألفاظ ورموز لنقلها من حيز الباطن إلى العالم الخارجي. ولا يفترض فى الحكم وجود عنصر الإعلان سواء تعلق الأمر بحكم الفرد على مسألة عامة أو خاصة. ومن الجائز أن يكون لدى الشخص حكماً معيناً على موقف أو شخص ما، وقد يعلن رأياً مخالفاً لهذا الحكم (ظاهرة النفاق والرياء مثلا).

د. الرأى والمعتقدات :

إذا كان الرأى العام يعبر عن وجهة نظر معلنة، فإن المعتقدات هى كل ما يتم النظر إليه من فئات المجتمع على أنها حقائق ثابتة وراسخة. ومن ثم، فهم يقبلونها

بطريقة إرادية سواء كان مصدرها دينياً أو غير ديني، بالرغم من أن الجوانب الدينية من هذه المعتقدات ربما كانت فى أزمنة سابقة بعيدة محل جدال ونقاش، ثم انتهت إلى الصورة التى جعلتها من ضمن المعتقدات الرسمية الراسخة عبر العصور فى أذهان البشر.

هـ. الرأى والتصويت فى الانتخابات :

إذا كان الرأى هو رد الفعل الكامن أو المعلن لعلاقة المواطن بالسلطة من حيث سلوكها أو موقفها من مشاكل معينة تحدث فى مكان وزمان محدد. فإن التصويت يعد الممارسة العملية من جانب المواطنين للتعبير عن وجهة نظرهم فى أداء الجهاز الحكومى البيروقراطى لأية دولة.

وفى حقيقة الأمر، فإن التصويت فى الانتخابات والرأى مرتبطان ببعضهما البعض، حيث أن التصويت هو الأداة النظامية التى يمكن من خلالها أن يقوم المواطن بتحقيق الوظيفة الديمقراطية للرأى العام، ولكن مع ملاحظة أن الرأى قد يوجد دون أن يعبر عن نفسه من خلال عملية التصويت فى الانتخابات.

و. الرأى والمعرفة الثابتة :

إذا كان الرأى المعلن يختص بالتعبير عن القضايا الخلافية والتى تتميز بتعدد وجهات النظر، فإن المعرفة الثابتة تعبر عن حقائق. ومن ثم، فإن الرأى يهتم بالتناقض والخلاف، بينما المعرفة الثابتة تعنى الاتفاق العام. فمساحة المثلث هى نصف القاعدة فى الارتفاع، كما أن تفاعل مركب كيميائى مع آخر فى ظروف معينة ينتج مركب كيميائى محدد. أما قضايا مثل الانفتاح الاقتصادى والاشتراكية والرأسمالية فإنها لازالت محل خلاف حتى الآن بين مفكرى السياسة.

ز. الرأى والثقافة السياسية :

تعد الثقافة السياسية بمثابة نسق من المعارف والقيم والاتجاهات إزاء السياسات الخاصة بأى نظام سياسي. وهذا النسق يمكن الكشف عنه عبر الرموز التعبيرية- لفظية أو حركية -، أى أن الرأى يتشكل عبر تفاعل هذه المعارف والقيم والاتجاهات التى تشكل الثقافة السياسية، غير أنه متى تم التعبير عنها فإنها تتحول إلى رأي.

ومن جهة أخرى، فإن الرأى قد يتبلور إزاء قضايا غير سياسية، بينما الثقافة السياسية تركز على القضايا السياسية بالأساس. كذلك، يرتبط وجود الرأى وتبلوره

ومن ثم إمكانية قياسه ورصده بحجم التطور الديمقراطى فى المجتمع، وبحجم الحريات المتاح للرأى والرأى الآخر وكذلك بمدى وعى المواطنين واهتمامهم بالقضية محل استطلاع الرأي. أما الثقافة السياسية فهي موجودة لدى المواطنين سواء كان النظام ديمقراطياً أم سلطوياً أم شمولياً، غير أن الكشف عنها ورصدها وقياسها لتحويلها إلى رأى يكون أكثر صعوبة فى المجتمعات غير الديمقراطية.

٤. أهم وظائف الرأى العام السياسية :

ينقسم أى مجتمع فى الحقيقة إلى أقلية ضئيلة تهيمن على القوة السياسية ومن ثم تكون هى المسيطرة على عملية اتخاذ القرارات (النخبة)، وكثرة عددية (المواطنين) تمارس قدراً أو آخر من الرقابة المباشرة على ما تفعله النخبة، ويختلف حجم الرقابة الذى يمارسه المواطنون تبعاً لطبيعة النظام السياسى القائم.

ومن جهة أخرى، لا يمكن لأى نظام سياسى مهما كانت طبيعته أن يتجاهل تماماً توجهات الرأى العام لدى مواطنيه. من هنا، فهناك سعى دائم من مختلف الأنظمة السياسية لاستكشاف توجهات الرأى العام السائدة لديها، سواء فى الأنظمة الديمقراطية لكى تتكيف وتتواءم مع معطيات هذه التوجهات، أو فى الأنظمة السلطوية والشمولية بغية تطويع معطيات هذه التوجهات لكى تتكيف مع التوجهات الخاصة بهذه الأنظمة.

من هنا، تختلف وظائف الرأى العام من نظام إلى نظام، وفقاً لطبيعة النظام نفسه، طبيعة الجمهور المستهدف، طبيعة القضية المثارة، طبيعة هدف النظام من التعرف على الرأى العام لمواطنيه، طبيعة المناخ والوقت الذى تتم خلاله محاولة التعرف على الرأى العام وأخيراً طبيعة نسق القيم والمعتقدات السائد فى المجتمع. وفيما يلى سنعرض لأهم الوظائف السياسية التى يمكن أن يلعبها الرأى العام:

أ. الرأى العام والانتخابات :

لعل الانتخابات أحد أوجه المشاركة السياسية الهامة التى يتم فيها اختبار الرأى العام، خاصة فى الأنظمة الديمقراطية. وذلك بإمكانية قياس مدى التأثير والتطابق بين توجهات الناخبين التى تظهر فى نتائج الاستطلاعات التى تسبق الانتخابات نحو تفضيل أى من التيارات السياسية أو المرشحين دون غيرهم، وبين النتائج النهائية للانتخابات. ولعل ذلك، ما يدفع قادة الأحزاب فى هذه الأنظمة إلى أن يكونوا أكثر

حرصاً على انتقاء البرامج والمرشحين الأكثر تقارباً مع توجهات الرأى العام السائد لديهم، وذلك بما يضمن لهم أن تأتى نتائج الانتخابات فى صالحهم.

ب. الرأى العام والسياسة الخارجية :

لعب الرأى العام مؤخراً دوراً هاماً فى دعم توجهات السياسة الخارجية لأى نظام سياسى بغض النظر عن طبيعته. حيث بات ملحوظاً أن الكثير من القادة العالميين والإقليميين باتوا حريصين على أن تتضمن بياناتهم التى يعلنون فيها تصوراتهم لسياسة بلادهم إشارات واضحة إلى أن هذه السياسات إنما تأتى بالتوافق وبالاستجابة لتفضيلات شعوبهم.

وليس ذلك فقط هو دور الرأى العام فى السياسة الخارجية، فمن المعروف أن الدبلوماسيين يهتمون بالرأى العام داخل بلادهم،لا لأنهم يرغبون فى مراعاة توجهات هذا الرأى فيما يقدمون عليه من تصرفات وسياسات فقط، ولكن أيضاً لأنهم يريدون استخدام توجهات هذا الرأى كسلاح فعال أمام نظرائهم. وهنا تأتى أهمية الرأى العام، فإذا استطاع كل من القادة والدبلوماسيين لبلد ما تقديم الدليل والبرهان على أن السياسات التى يتبعونها تعبر تعبيراً حقيقياً عن توجهات الرأى العام السائد لدى شعوبهم، فإن قراراتهم ستكتسب وزناً وثقلاً أكبر.

جـ. الرأى العام ودعم السياسات العامة للدولة :

يعتبر نجاح قادة الدولة فى خلق رأى عام داعم لسياساتهم وخططهم العامة والاستراتيجية أحد الضمانات الرئيسية لنجاح هذه السياسات والخطط. ويتضمن هذا الأمر أن تقوم الدولة ببناء جهاز إعلامى قوى وناجح يستطيع توصيل رسالة الدولة إلى مواطنيها كما تريد، ويعد هذا الأمر أحد الضمانات لنجاح تشكيل الرأى العام وفقاً للتوجهات التى ترغبها الدولة، ولنا فى تجربة الثورة المصرية ١٩٥٢ ونجاح سياستها الإعلامية الدليل الكامل على ذلك.

غير أن نجاح الجهاز الإعلامى فى توصيل رسالة الدولة لا يكون هو الضامن الوحيد لاستمرار تأييد الرأى العام لسياسات قادة الدولة، حيث أنه ولابد على قادة الدولة مراعاة التغيرات فى توجهات الرأى العام ومحاولة تطوير سياساتها الإعلامية ومن ثم سياساتها العامة وفقاً لتفضيلات الرأى العام، أو أن تصر على تنفيذ سياساتها العامة ولكن مع إجراء بعض الإصلاحات والإضافات على سياساتها الإعلامية كى تحقق الغرض منها.

والحقيقة أنه متى كان الرأى العام فى دولة ما داعماً لنظامها السياسى دعماً إيجابياً بدرجة كبيرة، فإن قادة هذه الدولة يعتبرون أن يدهم مطلقة فى اتخاذ ما يرونه من قرارات حتى لو كانت فى أقصى درجات التشدد، رغبة منهم فى كسب المزيد من التأييد لهم ولسياساتهم، خاصة إذا كان هناك إدراك من هؤلاء القادة بأن درجة المنافسة السياسية مع أقرانهم تتأرجح بين دعم أى من الكفتين بناء على السياسة التى يتبعونها والتى تحقق المصلحة القومية للدولة (حالة شارون فى إسرائيل)، أو أن شعبيتهم قد ارتكزت بالأساس على سياساتهم المتشددة فى لحظة تاريخية معينة ومن ثم فمزيد من التشدد والقوة سيمنحهم المزيد من التأييد من الرأى العام (حالة الإدارة الأمريكية الحالية). كذا، فإن إدراك القادة فى دولة ما لتوجهات الرأى العام لديهم، يدفعهم أحياناً لاتخاذ قرارات وسياسات لا تتوافق مع هذا الرأى رغبة منهم فى استثارة الرأى العام ودفعه إلى تأييد السياسات والقرارات الأخرى، وهى السياسات التى تنسجم مع التوجهات الحقيقية لهؤلاء القادة ولكنهم لا يستطيعون مواجهة مواطنيهم بها.

مما سبق، يمكننا القول بأنه كثيراً ما ينظر إلى استطلاعات الرأى العام على أنها تجرى بنجاح كبير فى الدول المتقدمة، وذلك بسبب زيادة درجة الوعى لدى أفراد المجتمع نتيجة ارتفاع المستوى الثقافى والتعليمى فضلاً عن وجود نظام ديمقراطى حقيقى يتيح إمكانية التعبير عن الرأى بحرية كاملة. ومن ثم، فإن تلك النظم الديمقراطية سرعان ما ترضخ للرأى العام، بالإضافة إلى ذلك فإن الدول المتقدمة تتوافر لديها مراكز وأجهزة رأى عام تمتلك كافة الإمكانيات المادية والتكنولوجية التى تساهم فى كفاءة عملها. ولكن فى حقيقة الأمر، فإن نجاح بحوث الرأى العام يرتبط بشكل كبير بالإجراءات المنهجية لعملية القياس وبالطريقة التى يتم بها تجميع المعلومات التى يتم الاعتماد عليها فى الدراسة وذلك فى المرحلة القبلية، وهذا أمر سواء بالنسبة للدول المتقدمة أو الدول النامية. وبصفة عامة، وعند تقييم الفائدة من دراسات قياس الرأي، فإننا نجد أن هناك ثلاثة تيارات رئيسية، وهي:

التيار الأول : وهو يبالغ كثيراً فى أهمية ودور قياسات الرأى العام فى دعم الديمقراطية، ويرفض تدخل السلطة السياسية فى وضع قيود لتلك الدراسات.

التيار الثانى : وهو يتخذ موقفاً عدائياً من استطلاعات الرأى العام ويمثل ذك القطاع غالبا المشتغلين فى المؤسسات السياسية والتشريعية والأمنية والصحفية .

التيار الثالث : ويمثله الأكـاديميون، ويـرون أن اسـتطلاعات الـرأى العـام يمكـن استخدامها لدعم الديمقراطية، وأيضاً يمكن استخدامها لتهديدها. لذا، فـهم يحـاولون وضع مواثيق أخلاقية يلتزم بها العاملون فى حقل دراســات الـرأى العـام، فضـلاً عـن تنمية الأساليب المنهجية المستخدمة.

غير أنه يمكننا القول أنه بالنسبة لدراسات الرأى العام فـى الـدول الناميـة، فإنـها تواجه عدداً كبيراً من الصعوبات لعل أبرزها آلاتى : -

أ. نقص المعلومات المتاحة سواء مـن ناحيـة الكم أو الكيـف، وقصرهـا واحتكارهـا على جهات معينة، وذلك على الرغم من أهمية تلك المعلومات فى تكوين الرأى العام.

ب. يرتبط بالنقطـة السـابقة احتمـال النقـص فـى وسـائل الإعـلام التـى يمكـن أن تستخدم لتوصيل المعلومات عن الموضوعـات المختلفـة إلى كافـة المواطـنين، فضـلاً عـن وجود صعوبات تمنع من إمكانية الانتشار الواسع والحر لوسائل الإعلام علـى مستوى المجتمع.و من ثم، فهى تعوق توافر المعلومات بالقدر اللازم لتكوين الرأى العام.

جـ. التخلف التكنولوجى وخاصة فى المجالات التى ترتبـط ارتباطـاً وثيقـاً بعمليـة تكوين الرأى العام، ومن ثم بلورته وحشده بعد ذلك وإمكانية قياسـه. ممـا يـؤدى فـى النهاية إلى عدم القدرة على إجراء استطلاعات رأى عام معبرة عن الواقع ، وبلا شـك فان استخدام الحاسب الآلى والإنترنت أصبـح الآن ضـرورة ملحـة لا يمكـن الاسـتغناء عنها وذلك فى ظل الثورة الإتصالية والمعلوماتية الحالية.

د. النقص الشديد فى الإمكانـات الماديـة لمعظـم الـدول الناميـة، وهـو الأمـر الـذى يجعل الاعتماد الأساسى فى توفـير التمويـل الضخـم الـذى يتطلبـه إجـراء مثـل هـذه البحوث يعتمد على الجهات المانحة من الخارج، وهو الأمر الـذى مـا زال ينظـر إليـه بكثير من الشك من جانب بعض الجهات فى هذه الدول والتى تطرح تسـاؤلات حـول الأغراض الحقيقية للجهات المانحة من توفير هذا التمويل.

هـ. عدم الاستقرار السياسى والاقتصـادى والاجتمـاعى فـى عـدد كبـير مـن الـدول النامية، بما يؤدى فى أغلب الأحيان إلى تراجـع إمكانيـة قيـاس الـرأى العـام بصـورة دورية منتظمة.

و. هذا فضلاً عن وجود مجموعة من المشكلات المنهجية الناجمة عن تردى الأوضاع التعليمية والاجتماعية وقلة درجة الوعى بأهمية مثل هذا النوع من البحوث، والتى تحول دون القيام بقياس الرأى العام والوصول إلى نتائج ذات دلالة بشأنه .

على أية حال، فإذا كانت المشاكل السابقة هى التى تواجه الرأى العام فى الدول النامية. فإن دراسات الرأى العام فى المنطقة العربية تواجه بمشاكل تعكس بقدر أو بآخر خصوصية إشكالية التطور الديمقراطى والاجتماعى فى المنطقة العربية، وهى كما يلي:

أ. محدودية هامش الحرية المتاح لقادة الرأى أو للمواطنين كى يقولوا كلمتهم فى القضايا المحلية أو الإقليمية أو الدولية التى تلقى بظلالها على المنطقة العربية، وتنعكس بدورها على الفهم الصحيح لما يدور حولهم من أحداث.

ب. عدم قدرة أجهزة الإعلام على التعبير الموضوعى عن هموم الجماهير وتطلعاتها، وكذلك عدم قدرتها على مواجهة المنافسة الحادة من القنوات الفضائية لمختلف دول العالم. وهو الأمر الذى بات يشكل خطراً من احتمالات تشكل الرأى العام العربى بناء على معطيات خارجية يعتمد عليها، وذلك فى ظل الرقابة الشديدة التى مازالت مفروضة بقدر أو بآخر على أجهزته الإعلامية.

ج. النقص الواضح أو انعدام وجود مراكز لبحوث الرأى العام فى معظم البلاد العربية، وهذا يسهم بلا شك فى خلق حالة من عدم الثقة وسوء التقدير والتخطيط فى اتخاذ معظم القرارات.

د. عدم توفر معلومات دقيقة عن الخريطة السكانية فى معظم البلدان العربية، وهو الأمر الذى يفرض العديد من الإشكاليات على الباحثين عند قيامهم بسحب العينات التى سيطبقون عليها دراساتهم هذا بالإضافة إلى التداخل والتضارب فى البيانات المتاحة لدى الجهات [illegible] توفير مثل هذه البيانات، بما يعرقل العمل الميدانى ويجعل هناك صعوبات شديدة فى التوصل إلى مفردات العينة محل الدراسة.

هـ. إضافة إلى ما سبق، فما زالت الأجهزة الرقابية تفرض قيوداً شديداً على دراسات الرأى العام بداية من التساؤلات حول مصادر التمويل والهدف منه والتساؤلات حول طبيعة البحث والغرض منه، إلى التدخل بالحذف أو الإضافة فى استمارة الاستقصاء.

ثانيا: حالة الرأى العام فى مصر من خلال قضية المشاركة

تعانى مصر منذ بدء تجربة التحول نحو التعددية السياسية والحزبية فى نوفمبر عام ١٩٧٦ من مشكلة الضعف الشديد فى نسبة المشاركين فى العملية الانتخابية بل والمهتمين بها أصلا. حيث بدا الأمر وكأن الأحزاب السياسية لا تخص إلا القائمين عليها، بل بدت اللعبة السياسية كلها وكأنها تدور بين أقليات. ومن ناحية ثانية فإن ضعف معدلات المشاركة السياسية بمفهومها الواسع كانت أحد الأسباب التى عرقلت التطور الديمقراطى فى مصر. ومن ثم يمكن اعتبار تفعيل المشاركة السياسية هو "مفتاح" استكمال التجربة الديمقراطية بنجاح فى مصر.

جدول يوضح نسبة المشاركة بالتصويت فى انتخابات مجلس الشعب خلال الفترة من ١٩٧٦ - ٢٠٠٠

السنة	نسبة التصويت
١٩٧٦	٤٠٪
١٩٨٤	٤٣,٧٪
١٩٨٧	٥٠,٤٢٪
١٩٩٠	٤٠٪
١٩٩٥	٥٠٪
٢٠٠٠	٢٥٪

المصدر: د. عمرو هاشم ربيع، المشاركة السياسية: مؤشرات كيفية وكمية، فى د. هالة مصطفى (محرر)، انتخابات مجلس الشعب ٢٠٠٠، ص ٢٠٨.

ويعود ضعف مستوى المشاركة فى مصر إلى عدة أسباب. فهناك أولا الأسباب الاقتصادية، والتى تتمحور فى حقيقة أنه كلما كانت هناك ضغوط اقتصادية، كلما كان تفكير المواطنين فى التغلب على هذه الضغوط أكبر بكثير من تفكيرهم فى اللجوء إلى صناديق الانتخاب. على هذا الأساس يبرز أحد أسباب السلبية السياسية فى مصر. فانخفاض مستوى المعيشة، الذى يعبر عنه قلة متوسط دخل الفرد وزيادة معدلات البطالة نتيجة لظروف اقتصادية عديدة، صرفت قطاعات كبيرة من المواطنين عن أداء واجبهم الانتخابي، بل وغدت ببعضهم فى تيارات سياسية مسلحة نتيجة الشعور بالاغتراب والانعزال. إضافة إلى أن ارتفاع نفقات الدعاية الانتخابية يؤدى إلى خشية المواطنين من الترشيح فى تلك الانتخابات.

وهناك ثانيا الأسباب أو العوامل الاجتماعية، حيث تؤثر الأمية التعليمية (نحو ٥٥٪ تقريبا من عدد السكان) وكذلك الأمية الثقافية والسياسية سلبا على المشاركة فى مصر ترشيحا وانتخابا. فالمواطن الأمى ليس لديه بداية حق الترشيح فى الانتخابات. أما بالنسبة إلى ممارسة حق الانتخاب، فالأرجح أن يعزف الأميون عن ممارسة حقهم فى الانتخاب أو أنهم يساقون إلى صناديق الانتخاب. بتعبير أخر فإن درجة المشاركة ترتبط بالوضع الاجتماعى ومستوى الدخل ومستوى التعليم، كما ترتبط بطبيعة العلاقات الاجتماعية الموجودة داخل المجتمع وأثرها على تزايد أو تناقص نسبة المشاركة. وهناك من يرى التفاوت الاجتماعي-الاقتصادى الحاد وعدم ضمان الحد الأدنى للكفاف الاقتصادى لفئات كبيرة فى المجتمع تعتبر من العوامل الأساسية لضعف المشاركة السياسية.

وثالثا هناك القضايا السياسية الساخنة ومدى إثارتها على الساحة، حيث إن وجود هذه القضايا يرفع من احتمالات المشاركة، وخاصة إذا ما تم التركيز عليها بالشكل الملائم من خلال وسائل الإعلام الجماهيرى والحملات الانتخابية والاجتماعات العامة.

وهناك رابعا مدى وجود إطار سياسى ديمقراطى يقنع الناخب بجدوى المشاركة فيساهم فى رفع معدلاتها، وداخل الاطار السياسى هناك عناصر تؤثر إيجابيا على نسبة المشاركة مثل وجود مجالس تشريعية قوية، ووجود أحزاب ونقابات فعالة وحدوث تطور فى مؤسسات المجتمع المدنى.

ومن العوامل المؤثرة أيضا على المشاركة السياسية طبيعة النظام الانتخابى المتبع فى الانتخابات. فالنظام الفردى يتيح لكافة المواطنين المشاركة فى الترشيح ومن ثم التشجيع على ممارسة حق الانتخاب لأى عدد من المواطنين، ومهما كانت انتماءاتهم السياسية، طالما لم يكونوا من المحرومين أو الموقوفين عن مباشرة حق الانتخاب وفق قانون مباشرة الحقوق السياسية وهذا الأمر بالطبع يتناقض مع نظام القوائم الذى يقصر حق الترشيح على من ترشحهم الأحزاب السياسية. ومن ناحية أخرى فإن ثقة المواطنين فى النظام السياسى تؤثر على المشاركة.

يختلف دور الرأى العام باختلاف وسيلة الانتخاب. فنجد الرأى العام أقوى مع الانتخابات المباشرة عنه مع الانتخابات غير المباشرة. ففى الانتخابات المباشرة يقوم الشعب باختيار ممثليه وحكامه مباشرة ودون أى وساطة. ويقوى الرأى العام أيضا مع

نظام التمثيل النسبى عنه فى نظام الانتخاب بالأغلبية. فنظام الانتخاب بالأغلبية فى صورتيه (نظام الأغلبية البسيطة ونظام الأغلبية المطلقة) يؤدى إلى ظلم الأقلية. أما نظام التمثيل النسبى فهو يؤدى إلى ازدياد قوة الرأى العام حيث يسمح بتكوين معارضة قوية فى البرلمان بما يتيح الفرصة للأحزاب الصغيرة للحصول على بعض المقاعد النيابية. كما يضمن نظام التمثيل النسبى لجميع القوى فى الجماعة تمثيلا عادلا فى البرلمان.

وفى دراسة بعنوان "مصر فى مطالع القرن الحادى والعشرين، مجتمع فى مفترق طرق" توصل الدكتور نادر فرجانى إلى تحديد ثلاثة مكونات للعزوف عن السياسة فى مصر. الأول أسماه الاستقالة التامة من السياسة، والمكون الثانى أسماه الاستقالة من التشكيلة السياسية القائمة فى مصر، أحزاباً وتيارات غير مُهيكلة فى أحزاب، أما المكون الثالث فكان العزوف عن العضوية فى أحد الأحزاب القائمة. وقد أوضح الدكتور فرجانى أنه بالنسبة للمستوى الأول: فإن قرابة نصف الناخبين (٤٦٪) يستقيل من السياسة، ابتداءً، فليس لهم من رأى فى قضية التعبير عنهم سياسياً. ولكن النساء يستقلن، على هذا المستوى الأول، بغالبية كبيرة (٦٢٪) مقارنة بأقل من ثلث الرجال (٢٧٪). ويظهر للتقدم فى العمر تأثير واضح على زيادة هذا المستوى من الاستقالة، خاصة بين النساء. كذلك ينطوى ارتفاع التحصيل التعليمي، كما يُتوقع، على انخفاض مطرد فى المستوى الأول للاستقالة من السياسة، أشد وضوحاً فى حالة النساء.

أما بالنسبة للمستوى الثاني: فإنه بإضافة الاستقالة من التركيبة السياسية القائمة حالياً إلى الاستقالة التامة من السياسة، نصل إلى استقالة تراكمية لما يناهز ثلاثة أرباع الناخبين (٧٢٪) من السياسة فى مصر. وتزداد الاستقالة بين النساء بالمقارنة بالرجال. كما تزداد الاستقالة من السياسة بين النساء بالكبر فى السن، وخاصة بعد بلوغ الثلاثين عاماً من العمر، ربما تعبيراً عن تزايد المسئوليات الحياتية للنساء خاصة فى نطاق الأسرة. وعندهن نلحظ أعلى قيم العزوف عن السياسة، على هذا المستوى، بين متوسطات العمر اللاتى لا يتعدى حظهن من التعليم المرحلة الابتدائية.

أما بين الرجال فتوجد أعلى مستويات الاستقالة بين كبار السن (٥٠ عاماً فأكبر)، يليهم شباب الناخبين (١٨–٢٩ سنة)، بينما شُوهدت أقل مستويات الاستقالة من السياسة بين فئة العمر الوسيطة (٣٠–٤٩ سنة). وهنا نجد مؤشراً على انتشار أوسع

للعزوف عن السياسة بين شباب الناخبين، يعود فى الأساس إلى مكون الاستقالة من تركيبة الأحزاب والتيارات السياسية القائمة.

أما بالنسبة للمستوى الثالث: فإنه من خلال إضافة نسبة المجيبين الذين يعبر عنهم، فى رأيهم، حزب أو تيار سياسى ولكنهم ليسوا أعضاء فى أى حزب، إلى المستوى الثانى من الاستقالة من السياسة، يصبح عزوف المصريين عن السياسة، على الأقل العلنية، شبه مطلق، إذ يطول ٩٤٪ من الناخبين. والقلة الضئيلة الباقية هى التى انضمت لعضوية الأحزاب. ويطول هذا المستوى من العزوف عن السياسة جميع النساء تقريباً بحيث يصبح الحديث عن الفوارق فى العزوف داخل مجتمع الناخبات تزيداً. المشاركة السياسية فى مصر، مقاسة بعضوية الأحزاب، إذاً هى حكر رجالى تقريباً. ولكن بين الرجال، نجد أعلى معدلات العزوف عن السياسة، على المستوى الثالث، مرة أخرى، بين الشباب والكبار.

ثالثا: العلاقة بين الرأى العام والمشاركة السياسية

أضحى الرأى العام قوة كبيرة فى الفترة الراهنة إلى الحد الذى يمكن القول بأن الرأى العام أصبح يمثل الضمان الأساسى للقيم السياسية والدستورية، بحيث إذا انعدم أو ضعف أصبحت هذه القيم عرضة لامتهان الحاكمين. لقد أثبت التاريخ السياسى للشعوب أن ما تقرره نصوص الدستور من حريات وضمانات لا قيمة لها ما لم تؤمن به جماهير الشعب وتدافع عنه بكل ما تملك. ومن منطلق تلك الأهمية للرأى العام نجد الحاكمين يهرعون دائما إلى الرأى العام بقصد التأثير فيه إيجابا وسلبا بحسب طبيعة النظام السياسى القائم. ففى ظل السياسة القائمة على احترام الحرية السياسية بكل ضماناتها والتى يتمتع الأفراد فى ظلها بوعى سياسى مزدهر "يقوم الرأى العام بوظيفة الحكم. وهذا الحكم يأتى عن طريق مناقشة الرأى والوصول به إلى رأى أخير ملزم فعال".

وقد نقل الدكتور فتحى الوحيدى عن James Bryce وصفه للرأى العام بأنه يمثل القوة المطلقة النهائية فى كافة الأمم وخلال كل العصور. فالرأى العام فى الولايات المتحدة مثلا يقف شامخا متعاليا فوق هامات رؤساء الجمهورية، وحكام الولايات، وفوق المؤتمرات والجهاز الحزب الواسع. إنه يقف باعتباره المصدر الأعظم

للسلطة، والسيد الذى يرتجف الخدم أمامه رعبا وهلعا. كما نقل ذات الباحث عن خطيب الثورة الفرنسية Merabrau قوله: إن الرأى العام هو سيد المشرعين والمستبد الذى لا يدانيه فى السلطة المطلقة مستبد أخر.

والمشاركة السياسية تعنى تلك الأنشطة الإرادية التى يزاولها أعضاء المجتمع بهدف اختيار حكامهم وممثليهم والمساهمة فى صنع السياسات والقرارات على نحو مباشر أو غير مباشر، كما أنها قد تعنى العملية التى يلعب الفرد من خلالها دورا فى الحياة السياسية لمجتمعه، وتكون لدية الفرصة لأن يسهم فى مناقشة الأهداف العامة لذلك المجتمع وتحديد أفضل الوسائل لإنجازها. وتكتسب المشاركة السياسية بهذا المعنى أهميتها من كونها تمثل ضمانة أساسية للمسيرة الديمقراطية فى أى مجتمع. ومن ثم يمكن القول أن الرأى العام والمشاركة السياسية هما أهم المظاهر للتعبير عن الديمقراطية فى المجتمعات المختلفة، كما أنهما مترابطان ومتلازمان دائما. فالمجتمع الذى تشيع قيمة المشاركة السياسية تنمو فيه ظاهرة الرأى العام وتكتسب فعالية فى التأثير على عملية صنع القرار، كما تنتشر فيه استطلاعات الرأى العام بصورة دورية، ولعل خير مثال على تلك الحالة هو الولايات المتحدة الأمريكية.

باختصار، فإنه يمكن القول أن ظاهرة الرأى العام هى الوجه الآخر للمشاركة السياسية، أو أن الرأى العام هو أحد مظاهر المشاركة السياسية، وعدم وجودهما معا يعنى أن المجتمع يعانى خللا ما، فلا توجد أى من الظاهرتين منفردة إلا بشكل يعبر عن وجود مشكلة. ومن ثم تعانى الدول النامية ومنها مصر من عدم تناسب وجود ظاهرة الرأى العام مع معدلات المشاركة السياسية. ومن المعروف أن تلك الدول تعانى من المشاركة السياسية لديها موسمية ولا تعبر عن مشاركة حقيقية لأنها تعتمد على التعبئة الجماهيرية فى أثناء الانتخابات فقط.

١. المشاركة السياسية والانتخابات: تصورات خاطئة.

يتم النظر إلى المشاركة فى الانتخابات على أنها مقياس لدرجة المشاركة السياسية فى أى مجتمع، أو أنها المظهر الوحيد للمشاركة السياسية. ومع عدم إغفال أهمية المشاركة فى الانتخابات، إلا أنه لا يمكن اعتبار ذلك المؤشر الوحيد للمشاركة السياسية فى المجتمع. وفى الحقيقة، فإن ذلك التصور لم يكن تصور الجماهير فقط، بل ساد انطباع خاطئ ردحا من الزمن حتى بين علماء السياسة بأن الصورة الأساسية للمشاركة السياسية هى عن طريق الانتخابات، لأنها هى الصورة التى تمارسها

الأغلبية الساحقة من المواطنين وعلى قدم المساواة. ومع ذلك فإنه يمكن القول أن المشاركة فى الانتخابات بالتصويت تعتبر المظهر الأكثر وضوحا وتعبيرا عن المشاركة السياسية، بيد أن المشاركة السياسية أسع بكثير من مجرد التصويت فى الانتخابات، وذلك نظرا للاعتبارات التالية:

إن الانتخابات فى كل حالاتها قد لا تمارس إلا كل سنتين وربما كل أربع أو خمس سنوات بحسب نوعية المجالس أو المناصب المنتخبة فى كل نظام سياسي، وبالتالى فإن كل ما تقدمه النظم السياسية الليبرالية الموصوفة بالديمقراطية لمواطنيها من فرص للتأثير على صنع السياسة العامة تتمثل فى مناسبة الانتخابات.

إن المشاركة فى الانتخابات لا تشير فى حالات كثيرة إلى ارتفاع درجة المشاركة السياسية ورقى الوعى السياسي، لا سيما فى المجتمعات النامية، حيث يتم حشد الجماهير وتعبئتها وربما دفعها للتصويت فى الانتخابات بعوامل كثيرة منها الأموال مثلا. فالناخب فى كثير من الأحوال فى تلك البلدان لا يذهب إلى الانتخابات إلا إذا كان المرشح من عائلته مثلا أو صديقه، أو ينتظر من وراء ذهابه إلى الانتخابات مصلحة اقتصادية معينة. ولعل هذا الاعتبار الأخير هو الذى دفع المهتمين بدراسات المشاركة السياسية إلى عدم الاقتصار على دراسة التصويت باعتباره الصورة الأساسية للمشاركة السياسية، وإنما تدرس إلى جانبه صور أخرى قانونية مثل عضوية الأحزاب السياسية والنقابات المهنية والعمالية والجمعيات الفكرية وجماعات المصالح بصفة عامة، بالإضافة إلى صور غير قانونية مثل استخدام المال فى العمل السياسى عندما تتجاوز حدودا معينة تفوق ما يسمح به القانون.

وفى هذا الاطار خضع مفهوم المشاركة السياسية للتطور من خلال استخدام علماء الاجتماع السياسى له فى واقع المجتمعات الغربية التى تبنت الفكر أو الأيديولوجية الليبرالية الديمقراطية داخل إطار النظم السياسية التعددية، ثم فى الولايات المتحدة الأمريكية بحيث تعددت مستوياتها أو درجاتها كما تعددت الوسائل التى يعتمد عليها فى تطوير نماذجها واتساعها وتنظيم عملياتها، إذ يشير "صموئيل هانتنجتون" إلى أن هناك ثلاثة مستويات فى الممارسة؛ أولها المستوى الأكثر انخفاضا حيث تقتصر المشاركة على نخبة صغيرة من الأرستقراطيين التقليديين أو البيروقراطيين، وثانيها هو المستوى المتوسط حيث تكون الطبقة المتوسطة قد دخلت معترك السياسة. وثالثها

المستوى المرتفع من المشاركة ويوجد حيث تشترك النخبة والطبقة المتوسطة والجماهـير بصورة عامة فى النشاط السياسي.

ومن ناحية ثانية فقد قدم علماء الاجتماع السياسى شكلا هرميا يغطى كـل أشـكال المشاركة السياسية، ويكون قابلا فى نفس الوقـت للتطبيـق فـى كـل النظـم السياسـية بهدف الوقوف على درجاتها فى ارتباطها بنمـاذج المشـاركة السياسـية المتعـددة التـى يضمها الهرم وتمثل الوجه الإيجابى للمشاركة السياسية بوجـه عـام ثـم انتـهوا إلى أن تقلد المنصب السياسى أو الإدارى يقع على رأس الهرم ويمثل أقصى درجات المشـاركة ثم تأخذ درجاتها فى الهبوط والتناقص إلى أسفل القاعدة وهو التصويت باعتباره أدنـى مستوى من مستويات أشكال التعبير عن المشاركة السياسية على النحو التالي:

١ـ تقلد منصب سياسى أو إدارى
٢ـ السعى نحو منصب سياسى أو إدارى
٣ـ العضوية النشطة فى التنظيم السياسى (الحزب مثلا)
٤ـ العضوية العادية فى التنظيم السياسي
٥ـ العضوية النشطة فى التنظيم شبه السياسى
٦ـ العضوية العادية فى التنظيم شبه السياسى
٧ـ المشاركة فى الاجتماعات السياسية العامة
٨ـ المشاركة فى المناقشات السياسية غير الرسمية
٩ـ الاهتمام العام بالسياسة
١٠ـ التصويت.

وهكذا يمكن القول أن المشـاركة السياسـية، إلى جـانب أنـها تعنـى تلـك الأنشـطة الإرادية التى يقوم بها المواطنون بهدف التأثير بشكل مباشر أو غير مباشـر فـى عمليـة اختيار الحكام أو التأثير في القرارات أو السياسات التي يتخذونها. فإنها تعني أيضا العملية التي يلعب الفرد من خلالها دورا في الحياة السياسية لمجتمعه وتكون لديه الفرصة لأن يسهم فى مناقشة الأهداف العامة لذلك المجتمع وتحديـد أفضـل الوسـائل لإنجازها، وقد تتم هذه المشاركة من خلال أنشـطة سياسـية مباشـرة أو غـير مباشـرة. وفى إطار هذا التعريف فإن الرأى العام وشيوع التعبير عن الرأى وإمكانية قياسه يعتبر البديل الأكثر استمرار للتعبير عن شيوع نمط المشاركة السياسية فى مجتمع ما. فعندمـا تشيع ثقافة المشاركة السياسية فى مجتمع ما، فإن الأفراد فى هذا المجتمع لا يمكنهم

الانتظار لمواسم الانتخابات للتعبير عن مختلف آرائهم فى القضايا التى تهمهم. كما أنه دائما ما تتلازم ظاهرتا المشاركة فى الانتخابات والإقبال على التعبير عن الرأى من خلال استطلاعات الرأى العام، كما أنه غالبا ما تنتشر ظاهرة استطلاعات الرأى العام فى تلك المجتمعات التى ترتفع فيها معدلات المشاركة السياسية، معبرا عنها بالأساس بالمشاركة فى الانتخابات. إضافة إلى ذلك فإن المجتمعات التى قطعت شوطا فى عملية التحول الديمقراطى غالبا ما يترافق ذلك مع سماحها للرأى العام بالتعبير عن نفسه، ومن ثم بدأت استطلاعات الرأى العام تعرف طريقها إلى دول العالم الثالث بصفة عامة، ومصر بصفة خاصة.

٢. الرأى العام وتجربة التعدد الحزبى فى مصر:

يعتبر التعدد الحزبى واحدا من المكونات الهامة للبيئة الصالحة لنمو الرأى العام وفاعليته. حيث أنه يمكن القول أنه كلما وجد التعدد الحزبى فى مجتمع ما، كان ذلك أدعى لوجود رأى عام فاعل.

وبالنسبة لتجربة التعدد الحزبى فى مصر، فقد نص الدستور المصرى (دستور ١٩٧١) فى مادته الخامسة - بعد تعديلها فى ٢٢ مايو ١٩٨٠ - على قيام النظام السياسى المصرى على أساس نظام تعدد الأحزاب السياسية فى إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصرى المنصوص عليها فى ذات الدستور، ولكن القوانين المنظمة للحياة السياسية تضمنت قيوداً أضعفت التجربة الحزبية المصرية (راجع الإطار القانونى للتطور الديمقراطى فى هذا الكتاب).

فلم يسمح ذلك الوضع للأحزاب بأن تؤدى الدور المنوط بها، لا سيما فيما يتعلق بالتثقيف السياسى تفعيل المشاركة بين المواطنين من خلال تفعيل عضوية الحزب وتفعيل المشاركة فى أنشطة الحزب، وهو الأمر الذى انعكس فيما بعد على ضعف مشاركة الأحزاب المختلفة ذاتها فى الحياة السياسية المصرية، فالزيادة فى عدد الأحزاب لم يرافقها زيادة مماثلة فى حيوية الحياة الحزبية أو ازدياد دور الأحزاب فى الحياة السياسية، وما زال حضور هذه الأحزاب لدى الرأى العام وجمهرة المواطنين محدودا إلى حد كبير. وفى عدد من استقصاءات الرأى العام تبين أن غالبية المواطنين ليسوا على معرفة بأسماء أغلب هذه الأحزاب، ناهيك عن معرفة برامجها وقياداتها.

وقد انعكس هذا الأداء السياسي للتجربة الحزبية على الرأى العام فى مصر، حيث لم يعد قادرا وربما غير راغب في إبداء رأيه فى أية قضية، وأصبح طابعه المميز إزاء أية قضية، كانت تهمه مباشرة أم لا، هو العزوف التام عن المشاركة وإبداء الرأي. ومن ناحية أخرى لم تسع الحكومة هى الأخرى لتفعيل الرأى العام ومحاولة معرفة توجهاته، حيث عمدت الحكومات المتتالية إما إلى تجاهل رغبات الرأى العام كلية، أو السعى عبر وسائل الإعلام إلى تعبئة الرأى العام فى الاتجاه الذى تريده. وأصبح الرأى العام فى مصر مجرد وسيلة تلجا إليها الحكومات المختلفة عندما يكون توجهه في صالحها، وعادة ما يكن ذلك متعلقا بالقضايا الخارجية، بينما تتجاهله أيضا فى القضايا التى لا يتوافق رأيه فيها مع سياستها.

فالرأى العام المصرى وإن كان يتسم دائما بالسلبية، التى تعود إلى عوامل كثيرة منها نمط الثقافة السياسية السائد والموروث التاريخي، فإن الأحزاب والحكومات المختلفة المتعاقبة تتحمل جزءاً من المسئولية عن ذلك الوضع. فالرأى العام مثله مثل المشاركة السياسية يعتبر شكلا من أشكال التعليم، حيث يتعلم المواطنون من خلالها حقوقهم وواجباتهم، وهذا يؤدى بدوره إلى معرفة تامة وإدراك كبير لهذه الحقوق والواجبات وإلى مزيد من الواقعية والمرونة فى مطالب هؤلاء المواطنين. فالمشاركة السياسية، ومن ثم الرأى العام، ترتبط بالمسئولية الاجتماعية التى تقوم على أساس الموازنة بين الحقوق والواجبات لذلك فهى سمة من سمات النظم الديمقراطية، حيث يتوقف نمو وتطور الديمقراطية على مدى اتساع نطاق المشاركة وجعلها حقوقا يتمتع بها كل إنسان فى المجتمع.

وعلى الرغم من أنه من الثابت أن قوة الرأى العام تزداد فى ظل إقرار حق الاقتراع العام للمواطنين، حيث يبدأ الوعى السياسى ينمو وينشط لانصهار الرأى العام فى بوتقة العمل السياسى والمشاركة الفعالة فى إدارة شئونه. وتصبح الأحزاب السياسية وغيرها من التنظيمات السياسية الشعبية تعنى كل العناية بنظام الانتخاب وضمان حيدة السلطات الحاكمة أثناء العملية الانتخابية، وذلك لضمان أن تأتى نتيجة الانتخابات مطابقة لاتجاهات الرأى العام الحقيقية. وعلى الرغم من تاريخ مصر فى التجربة الحزبية، وعلى الرغم من وجود ١٧ حزب على الساحة السياسية فى مصر حاليا ،إلا أن تلك العراقة فى التجربة الديمقراطية والحزبية لم يصاحبها تطور يعتد به فى قوة الرأى العام المصري.

ولكن هل يعني ما سبق أن وجود الأحزاب وتعددها في مجتمع يعد علامة صحية من وجهة نظر الرأى العام، وهل تعبر الأحزاب تعبيرا صحيحا عن الرأى العام، بمعنى هل تعد الأحزاب مرآة صادقة للرأى العام. في الحقيقة هناك من يرى أن افتراض أن الأحزاب مرآة صادقة للرأى العام هو مجرد افتراض نظري. ويرى الفقهاء أنه لكي يكون هناك رأى عام يجب أن تكون هناك حكومة منظمة، وألا يوجد بين أهل البلاد انقسامات وفوارق كبيرة من حيث الجنس والدين أو النزعة السياسية. إضافة إلى ذلك يرى الفقهاء أن الإدعاء بأن مبادئ (أو آراء الحزب) أو آراء مناصريه أو مؤيديه في الانتخابات أنها مبادئ أو آراء الرأى العام هو ادعاء غير صحيح. علاوة على ذلك فهناك من يرى أن الأحزاب تعمل على تزييف الرأى العام، فقد يحدث انقسام داخل الحزب حول برنامج معين ويحاول أعضاء الحزب تسوية الخلاف حتى يبدو الحزب أمام الرأى العام كما لو كانت تسوده الوحدة والانسجام. وغالبا ما تخفى الخلافات الحزبية وراءها خلافات في الشهوات والآراء. وتتمكن الأحزاب من خلال التأثر في الجماهير من فرض رأى معين، وهي تستعمل في ذلك التأكيد والتكرار والقدوة وعلو المكانة. وقد تنشر الصحف أكاذيب وتكررها حتى ينتهي الرأى العام إلى تصديقها. وقد تنحو الدعاية نحو الكذب والخداع وتملق الجماهير والرشوة.

ولكن على الجانب الأخر، ورغم التسليم بوجاهة الحجج السابقة، فإنه لا يمكن التسليم بأن وجود الأحزاب غير مفيد بالنسبة للرأى العام أو أنها لا تعبر عنه تعبيرا صحيحا. فالمجتمع الذى يزخر بالأحزاب يمثل بيئة أكثر ملائمة "لنمو" الرأى العام مقارنة بمجتمع لا توجد به تعددية حزبية. فالأحزاب وإن تعبئ الرأى العام في الاتجاه الذى تريد بطرق مختلفة، إلا أنها تظل في النهاية محفزا لوجود رأى عام فاعل.

٣. الرأى العام والنظام الديمقراطي :

تعتبر الديمقراطية أفضل الأنظمة السياسية لنمو وازدهار الرأى العام، لأنها توفر الحقوق والحريات لأفراد الشعب، وهذه الحقوق والحريات تعتبر لازمة لتكوين الرأى العام الحقيقي. وكان من نتائج انتشار نظام الحكم الديمقراطي في النظم السياسية المعاصرة، واتساع حق الاقتراع العام، تزايد الاهتمام بالرأى العام. ومن ثم فقد اهتمت الحكومات الديمقراطية بدراسات وقياسات الرأى العام، وعملت على إنشاء هيئات متخصصة في قياس الرأى العام، وكان مبعث هذا الاهتمام الرغبة في أن تكون

القرارات السياسية متمشية ـ بقدر المستطاع ـ مع آمال الجماهير واتجاهات الرأى العام السائدة، وأصبحت الحكومات الديمقراطية فى العصر الحديث تستمد قوتها من تأييد الشعب.

والحقيقة أن قضية التعبير عن أو التحدث باسم الرأى العام تعتبر من القضايا الشائكة لاسيما فى مجتمعات الدول النامية، وبالطبع فإن هذا الأمر ينطبق على تلك القضية فى مصر، فكثيرون يدعون أنهم يمثلون الرأى العام، وكثيرون من النخبة يدعون أن الرأى العام يتسم بالغوغائية ومن ثم فلا يجب أن يؤخذ برأيهم، وبالتالى فلا داعى من الأساس للقيام باستطلاعات الرأى العام، بل إنهم عادة ما يشككون فى أية استطلاعات للرأى العام، خاصة فى تلك الحالات التى تأتى النتائج مخالفة لما يعتقدون أنه الصحيح. حيث يدعى الكثير من النخبة فى النظم غير الديمقراطية أنه لا يمكن الاعتماد على نتائج استطلاعات الرأى العام فى ظل الأمية الثقافية والسياسية المنتشرة فى مصر. ولا يعنى ذلك أن الدول الديمقراطية لا تعانى من مشاكل فى حسم تلك القضية، ففى نهاية كتابه "الرأى العام والديمقراطية الأمريكية" يصل الكاتب ف. و. كى إلى استنتاج مؤداه أن نظامنا الديمقراطى ـ يقصد النظام الأمريكى ـ ينجح أو يفشل حسب قوة العلاقة بين الجمهور العام وبين مجتمع النخبة فى أمريكا. فعندما يتحقق التوازن الملائم بين الجمهور وبين صفوة الأمة فإن ديمقراطيتنا تعمل بكفاءة. ولكن عندما يختل هذا التوازن، كما يحدث فى عصرنا هذا، فإن النظام يختل أداؤه أيضا.

ويلعب الرأى العام دورا حيويا فى النظم الديمقراطية، بل إن دوره يتعاظم فى ظل هذه النظم. حيث أن الحكومات فى هذه النظم تستمد قوتها وفعاليتها من قوة وتأييد الرأى العام لها. إضافة إلى ذلك فإن دور الرأى العام فى المجتمعات الديمقراطية الحديثة هو القيام بدور الرقابة الشعبية على أعمال السلطة الحاكمة وتأييدها إذا ما سارت فى طريق تحقيق آمال الجماهير وإقصائها إذا ما انحرفت عن طريق الصالح العام للشعب. وفى النظم الديمقراطية تحدد طبيعة النظام السائد الدور الذى يلعبه الرأى العام. ففى الديمقراطية المباشرة يكون دور الرأى العام أكبر منه فى الديمقراطية النيابية. ففعالية الرأى العام وحيويته والقدرة على قيام باستطلاع توجهات الرأى العام تجاه أية قضية فى أى وقت دونما عقبات تذكر هى فى النهاية مؤشر قوى على الديمقراطية والثقافة السياسية السائدة فى مجتمع ما. وتجدر الإشارة هنا إلى أن الدول

عريقة الديمقراطية مثل الولايات المتحدة وبريطانيا هى أكثر الدول احتراما للرأى العام، وأكثر الدول التى تنتشر بها استطلاعات الرأى العام. ومن ثم فإنها تلك الدول هى الأكثر اهتماما بقضية التنشئة السياسية لمواطنيها. وفى هذا الاطار يذكر كل من روبرت لان ودافيد سيزر فى كتابهما عن الرأى العام أن الولايات المتحدة تهتم اهتماما بالغا بتنشئة المواطنين تنشئة سياسية سليمة منذ الصغر، حيث تبدأ هذه العملية بالاهتمام بالتثقيف السياسى للطفل الأمريكى منذ الصغر وفى مراحل التعليم المختلفة ثم فى مرحلة النضوج والرجولة. وعن طريق هذه التنشئة السياسية للمواطن تضمن الحكومة الأمريكية أن تكسب ولاء الرأى العام لسياساتها الديمقراطية.

ومن الثابت أن الوعى السياسى للمواطنين يعتمد بالأساس على درجة الثقافة والتعليم التى وصل إليها أفراد الشعب، فالثقافة والتعليم تؤهلان الشعب للمشاركة الإيجابية الفعالة فى العمل السياسى عن طريق التعبير عن آرائهم بكافة طرق التعبير المختلفة، سواء عن طريق الانتخابات أو التعبير عن وجهات نظرهم من خلال وسائل الاتصال الجماهيرى المختلفة، أو حتى من خلال استطلاعات الرأى العام. ومن ناحية أخرى فثمة من يرى أن اعتبارات الدخل والتعليم ونوع المهنة ليست ذات قيمة كبرى كمحددات أساسية فى حد ذاتها للمشاركة السياسية، وإنما تتوقف مستويات المشاركة السياسية للمواطن على جماعته المرجعية، أى تلك الجماعة التى ينتمى إليها ويسترشد بها فى سلوكه السياسي. فإذا كانت تلك الجماعة تملك الثقة بنفسها وتحث على المشاركة، حتى ولو كانت مستويات الدخل فيها منخفضة وكان أفرادها ممن يزالون حرفا يدوية، فمن المحتمل رغم ذلك أن تكون مستويات المشاركة السياسية فيها مرتفعة، ويعود ذلك إلى دور الفاعل الجماعى الذى يعكس وجودها، سواء كان نقابات عمالية أو حزبا سياسيا. أما إذا كانت العقلية السائدة بين أفراد طبقة أو جماعة ما توحى بعدم قدرتها على تغيير الأوضاع المحيطة بها، وعدم مصداقية المشاركة السياسية، فإن ذلك سيقترن بانخفاض مستوى المشاركة السياسية بين أفراد هذه الطبقة، حتى ولو كان أفراد هذه الطبقة يتسمون بمستويات أعلى نسبيا من التعليم والدخل ويزاولون مهنا غير يدوية.

إن أهمية المشاركة، سواء كانت عن طريق التصويت فى الانتخاب أو الإدلاء بالرأى فى استطلاعات الرأى العام تأتى من أنها عملية لنقل وإبلاغ حاجات المواطنين إلى الحكومة، إضافة إلى أنها تهدف إلى التأثير على سلوك الحكام وذلك بتوصيل

معلومات عن الأولويات التى تفضلها الجماهير وأيضا من خلال الضغط على هؤلاء الحكام ليعملوا وفق هذه الأولويات. وتجدر الإشارة إلى أحد أهم العوامل لضعف مستويات المشاركة بصفة عامة هي عدم ثقة المواطنين وعدم إيمانهم بأن مشاركتهم سوف تكون لها نتيجة سواء بالتأثير فى نتيجة الانتخابات، أو فى تعديل أو ترشيد بعض القرارات من خلال استطلاعات الرأى العام التى يمكن أن تجرى بشأن تلك القرارات، فمازال المواطن يشعر أن رأيه لا يحترم ولا يؤخذ به، ومن ثم يصل إلى استنتاج أنه لا فائدة من المشاركة أيا كان نوعها.

رابعا: توجهات الرأى العام المصرى إزاء المشاركة السياسية.

بدأت مصر فى التعرف على أولى محاولات قياس الرأى العام بها فى النصف الأول من عقد الخمسينيات من القرن الماضي، وهى بذلك لم تكن متخلفة كثيراً عن التطورات التى بدأت تلحق بهذا العلم فى مدرسته الأمريكية، والتى كانت تعبر آنذاك المرحلة الثانية من مراحل تطور دراسات الرأى العام بها، وهى كما صنفتها د. راجية قنديل فى رصدها لمراحل تطور دراسات الرأى العام فى المجتمع الأمريكى مرحلة المصداقية والتى امتدت من منتصف الأربعينيات وحتى منتصف السبعينيات. وكانت مرحلة الإمكانات التى بدأت فى أوائل الثلاثينيات قد سبقت هذه المرحلة، وتلتها مرحلة الاعتراف الشرعى بأهمية قياس الرأى العام وتم الاعتراف بالدور المؤثر والفاعل لقياسات الرأى العام فى العملية السياسية وصناعة القرار السياسى وترتيب أولويات الجمهور ووسائل الإعلام والسلوك الانتخابى ونتيجة الانتخابات .

١ - مرحلة الإمكانات فى قياسات الرأى العام المصري :

هذه الحقائق لم تكن غائبة عن صانعى القرار السياسى ولا القائمين على هذا العلم فى المجتمع المصري، غير أنه بالنظر إلى طبيعة النظام السياسى القائم آنذاك فقد تم ربط وتوجيه قياسات الرأى العام التى تم إجراؤها بالتوجهات الصادرة منه. بحيث كانت قياسات الرأى العام تتم تجاه بعض القضايا المطروحة من قبل القيادة السياسية فقط، عن طريق بعض الجهات المؤسسية الرسمية التى أنشئت لتحقيق هذا الغرض.

وهنا يمكننا القول أن هذه المرحلة من مراحل قياس الرأى العام التى بدأت فى المجتمع المصرى شبيهة جداً بالمرحلة الأولى التى بدأت فى المجتمع الأمريكى فى

أوائل الثلاثينيات وهى مرحلة الإمكانات، حيث تم تأسيس مراكز متخصصة وبدأت أجيال من الباحثين تراكم خبراتها فى هذا المجال وتأسست سمات خاصة بكل مدرسة من مدارس قياس الرأى العام، ويمكننا القول أيضاً أن هذه المرحلة امتدت منذ منتصف الخمسينيات وحتى النصف الثانى من عقد الثمانينيات. وقد تمثلت أهم المراكز والهيئات التى سعت إلى قياس الرأى العام المصرى منذ منتصف القرن العشرين فيما يلي:-

أ. إدارة الرأى العام بمصلحة الاستعلامات (الهيئة العامة للاستعلامات فيما بعد): وقد تأسست هذه الإدارة عام ١٩٥٥، أى بعد سنة واحدة فقط من إنشاء مصلحة الاستعلامات، الأمر الذى يبين مدى حاجه صانعى القرار آنذاك للتعرف على توجهات الرأى العام إزاء التغيرات الاقتصادية والاجتماعية الجديدة التى كانت تحدث فى ذلك الوقت. وقد استخدمت المصلحة والهيئة أساليب المقابلة والملاحظة لإجراء قياسات الرأى العام ، وكانت النتائج التى تتوصل إليها لا تنشر وترفع للمسئولين الكبار فى الدولة مباشرة.

ب. وحدة بحوث الرأى العام والإعلام بالمركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية: وتركز عملها على ثلاثة مجالات هى القائمون بالاتصال و الوسيلة الإعلامية ، وتأثير الوسيلة الإعلامية ، علاوة على بحوث الرأى العام .

وقد قامت وحدة بحوث الرأى العام والإعلام بإجراء عدد من الأبحاث منها بحث عن تقويم وسائل الإعلام فى الريف عام ١٩٦٧، وبحث آخر عام ١٩٦٨ عن آراء الجمهور فى السينما، وعلى الرغم من أن هذه البحوث قد تميزت بالدقة المنهجية إلا أنها كانت أقرب لبحوث تقوم بتحديد آراء الجمهور منها إلى استطلاعات لقياس توجهات الرأى العام. هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فقد فرضت القضايا الاجتماعية والجنائية نفسها على أجندة الإشكاليات البحثية والافتراضات التى تقوم هذه الوحدة بدراستها.

وفى نوفمبر عام ١٩٧٦، صدر قرار بإعادة تشكيل البناء والهيكل الخاص بهذه الوحدة، بحيث أصبح اسمها جهاز قياس الرأى العام، إلا أن طبيعة القضايا البحثية التى تمت مناقشتها لم تخرج عن الإطار السابق الإشارة إليه إلا فيما ندر، وكانت أهم الإسهامات فى البحوث ذات الطبيعة السياسية والاقتصادية تتمثل فى بحثين الأول خاص باستطلاع رأى المواطن تجاه الأحزاب والممارسة الحزبية (التقرير الأول

١٩٩١، التقرير الثانى ١٩٩٣) والثانى خاص باستطلاع رأى عينة من النخبة حول الحوار الوطنى (١٩٩٥).

جـ. جهاز البحوث فى اتحاد الإذاعة والتلفزيون: وقد تغيرت مسميات هذا الجهاز وكذا الإدارات التى يتبعها. وحالياً، تقوم الإدارة العامة لمتابعة وبحوث المستمعين والإدارة العامة لمتابعة وبحوث المشاهدين، بتخطيط وتنفيذ البحوث التى تجرى باسم اتحاد الإذاعة والتلفزيون. وذلك بهدف تطوير الأداء وتقييم ما تم بثه، والتعرف على أهم البرامج التى تتم متابعتها، وأوقات الذروة للمتابعة.

د. مركز بحوث الرأى العام بكلية الإعلام -جامعة القاهرة: تم إنشاء هذا المركز فى ٢١ يونيه ١٩٨٢بعد موافقة مجلس جامعة القاهرة ، ويعد المركز من أهم مراكز بحوث الرأى العام لوجود كفاءات علمية متنوعة بين أعضاء هيئة التدريس بكلية الإعلام.

وتتمثل أهداف المركز فى الأتي:

- تنظيم الندوات والمؤتمرات المتعلقة بالرأى العام.
- القيام بالبحوث والدارسات المرتبطة بالرأى العام .
- تنظيم الدورات التدريبية لعدد من المهتمين بالرأى العام.
- القيام بالأبحاث المشتركة مع العديد من الجهات والمؤسسات العلمية المهتمة بقضايا الرأى العام.
- ترجمة ونشر عدد كبير من الدراسات والموضوعات المتعلقة بالرأى العام وخاصة الموضوعات ذات الصلة بالرأى العام العربى بشكل عام والرأى العام المصرى بشكل أخص.

٢ - مرحلة المصداقية فى قياسات الرأى العام المصري :

على الرغم من أن عقدى السبعينيات والثمانينيات شهدتا مؤشرات أولية على رغبة نظام الحكم فى التحول الديمقراطى التدريجى الذى يمكن من خلاله التحكم فى الأمور بحيث لا تحدث أية إنفلاتات غير مستحبة، وذلك عبر العودة التدريجية لإحياء فكرة التعددية الحزبية وترسيخها فى ذهن الأجيال الجديدة، وهو الأمر الذى تزامن مع التخلى عن فكرة الدولة والنظام المسيطر على مقدرات الأمور السياسية والاقتصادية ومن ثم اتباع آليات السوق الحر، إلا أن الأمر لم يكن بهذه السهولة

لإدخال المزيد من التطور على قياسات الرأى العام، حيث كانت ومازالت هناك بعض المعارضة لهذا التحول، والتى ترفض التخلى عن أفكارها فى احتكار المعلومات والبيانات والأرقام.

غير أن الحقبة من ١٩٨٥ وحتى ١٩٩٥، قد شهدت تزايد أهمية دور المؤسسات والجهات العلمية التى تقوم بإجراء مثل هذه القياسات، والتى بدأت تتضح من الاسترشاد بنتائج هذه الدراسات فى وضع سياسات جديدة خاصة فى مجال الصحة والسكان والمرأة والطفولة. لذا، بدأت الدولة تنظر بعين من الاعتبار لنتائج هذه البحوث. ولعل ذلك ما شجع العديد من أساتذة الجامعات المتخصصين فى دراسات الرأى العام والإحصاء على تأسيس مراكز خاصة قامت بالعديد من الأبحاث لصالح جهات مختلفة فى الدولة. ومن أهم هذه المراكز، مركز الزناتى وشركاه للدراسات والبحوث والاستشارات، ومركز الاستشاريين الدوليين للدراسات الاقتصادية.

وما بدأ يميز هذه الفترة أيضاً أن الدولة لم تعد تحتكر نتائج هذه البحوث، ولم تعد هذه البحوث تتم فى الخفاء وترفع نتائجها للقائمين على نظام الحكم فى صورة أرقام تتماشى مع أهوائهم ورغباتهم. حيث بدا هناك انفراج واضح فى عرض نتائج هذه البحوث وإخضاعها لمناقشات مستفيضة من قبل الخبراء والمتخصصين، بغية تحقيق أقصى قدر ممكن من الاستفادة من النتائج فى رسم خريطة السياسات المستقبلية. وهذه المرحلة التى تمر بها دراسات قياس الرأى العام المصرى ممتدة منذ هذا الوقت وحتى الآن، وذلك تمهيداً للانتقال إلى مرحلة الاعتراف الشرعى بحيث يصبح لدراسات قياس الرأى العام المصرى دور مؤثر وفاعل فى العملية السياسية وصناعة القرار السياسى وترتيب أولويات الجمهور ووسائل الإعلام والسلوك الانتخابى وتوقع نتيجة الانتخابات.

من هنا، فقد شجعت هذه التطورات الهيئة العلمية بمركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بمؤسسة الأهرام على إنشاء برنامج لدراسات الرأى العام فى المركز فى عام ١٩٩٨، ومن المزمع تحويله إلى وحدة متخصصة فى دراسات قياس الرأى العام.

ويهدف البرنامج إلى معرفة توجهات المواطنين السياسية والاقتصادية، بغية الإسهام فى كشف الغموض المحيط بهذه التوجهات وكسر احتكار اتجاهات معينة فى الحديث باسم المواطنين أو الأمة وفضح زيف ادعاءاتهم فى هذا الشأن، وتأسيس السياسات المستقبلية فى الأمور السياسية والاقتصادية من قبل الدولة على بينة ودراية كاملتين بتوجهات المواطنين.

وقد قام البرنامج منذ إنشائه بتنفيذ الدراسات التالية:

- **توجهات المواطنين إزاء المشاركة السياسية - يوليو ١٩٩٨ -:** وهى دراسة هدفت إلى التعرف على واقع المشاركة السياسية للمواطنين والعوامل الداخلية والخارجية المؤثرة فى ذلك.
- **توجهات المواطنين إزاء التكامل الاقتصادى بين دول المشرق العربى - يناير ٢٠٠٠ حتى مايو ٢٠٠٢ -** : وهو مشروع بحثى تم إجراؤه على مدى عامين ونصف تقريباً بالتعاون مع أربعة مراكز بحثية فى دول المشرق العربى التالية (الأردن، لبنان، سوريا وفلسطين)، وتم فيه القيام بثلاثة دراسات لقياس الرأى العام على مستوى العينة القومية، وثمان دراسات لقياس الرأى العام على مستوى عينات قطاعية ممثلة للقطاعات التالية: القطاع العام، القطاع الخاص، أساتذة الجامعات والإعلاميون، ومن داخل القطاع الخاص تم سحب عينات مماثلة للقطاعات التالية: الصناعة، الزراعة، السياحة، تكنولوجيا الاتصالات.
- **توجهات المواطنين إزاء الانتخابات - سبتمبر ٢٠٠٠ -** : ولعلها أولى الدراسات من نوعها التى تمت فى مصر بصورة علمية منضبطة، لمحاولة التعرف على السلوك التصويتى للمواطنين، وتفضيلاتهم الحزبية، وعوامل مشاركتهم والأسباب التى تدفعهم للعزوف عن المشاركة، وذلك قبل إجراء الانتخابات بأيام قليلة.
- **توجهات المواطنين إزاء أهم القضايا والمشكلات العالمية - فبراير ٢٠٠٢-** : وقد تمت هذه الدراسة بالتعاون مع جامعة الأمم المتحدة، وتم تطبيقه فى ٦٥ دولة أخرى على مستوى العالم، وحظى برنامج دراسات الرأى العام بشرف أن يكون المنسق للدراسة فى منطقة الشرق الأوسط.
- **توجهات المواطنين إزاء أهم المشكلات والقضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى تواجه مصر - يونيو ٢٠٠٢ -** : وهدفت هذه الدراسة إلى رسم خريطة لتصورات المواطنين عن أهم القضايا التى تواجههم على كافة الأصعدة، وذلك بغية مساعدة صانعى القرار فى التعرف على أهم المشكلات التى تواجه المواطن المصرى بصورة شفافة وواضحة.

وبصفة عامة، يلاحظ على الدراسات والاستقصاءات التى قام بها المركز غلبة الطبيعة السياسية والاقتصادية عليها، وذلك إدراكاً من القائمين على هذه الدراسات لحقيقة يدركها كل مهتم بالحياة العامة فى مصر وهى غياب أى دراسات دقيقة

لاتجاهات المواطنين إزاء قضايا مجتمعهم، وهو الأمر الذى يضع المثقف والسياسى وصانع القرار فى حالة من انعدام المعرفة و الضبابية تجاه ما يشعر به الناس إزاء السياسات المختلفة وتجاه الأوضاع العامة فى البلاد. وهذه الحالة من غياب المعرفة تتيح الفرصة لكل أطراف المجتمع السياسى لادعاء ما يشاءون حول شعبية أو عدم شعبية سياسات معينة، الأمر الذى لا يؤدى فى النهاية سوى إلى تفويت فرصة ترقية مستوى الحوار العام على قاعدة من المعرفة الصحيحة بعيدا عن الانطباعات والمزايدات.

كذا، فإن قضيتى الديمقراطية وتطورات الأوضاع الاقتصادية للمواطنين كانتا بمثابة الشريك الدائم لكافة البحوث التى قمنا بها، وذلك بالنظر إلى الترابط الوثيق بينهما. فالديمقراطية، وفى القلب منها المشاركة السياسية، أصبحت تمثل اتجاها عاما للتطور العالمي، كما أصبحت مقياسا لتقدم الأمم و عاملا مهما لتدعيم مكانتها فى العالم. لذا، فقد كان هناك حرص واضح على التعرف على الواقع الراهن لسلوك المصريين السياسي، وكذلك على معتقداتهم واتجاهاتهم تجاه مؤسسات النظام السياسى وعملياته وتجاه القيم والمبادئ العامة ذات الصلة بقضية التطور الديمقراطي، ومن ناحية أخرى التعرف على أية عوامل مؤثرة فى ذلك.

وفيما يلى عرض لأهم التوجهات التى توفرت بناء على نتائج الدراسات التى تمت فى الفترة من ١٩٩٨ - ٢٠٠٢، حيث سنعرض لتوجهات المواطنين إزاء تقييم أوضاعهم الاقتصادية، وتوجهات المواطنين إزاء المشاركة السياسية، وفى النهاية توجهات المواطنين إزاء بعض قيم الديمقراطية والمشاركة وكذا تقييم المؤسسات السياسية القائمة.

أ. تقييم المصريين لأوضاعهم الاقتصادية.

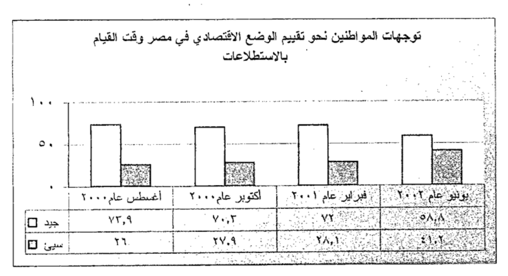
حرصت الدراسات التى قام بها المركز على التعرف على أوضاع المواطنين الاقتصادية ودرجة اطمئنانهم لمستقبلهم الاقتصادي. فمن الثابت أنه كلما زادت درجة الرضا عن الأوضاع الاقتصادية وكلما زاد الشعور بالاطمئنان تجاه المستقبل الاقتصادي، فإن ذلك يوفر أسبابا قوية لاستقرار النظام السياسى وقوته، والذى يمثل قاعدة قوية يمكن الاستناد إليها لتدعيم الاستقرار فى مراحل التحول الاقتصادى والسياسي.

لذا، فقد حرصنا على قياس ذلك على عدة مستويات، المستوى الأول وفيه قسنا توجهات المواطنين إزاء تقييم الوضع الاقتصادى فى مصر بصفة عامة وقت القيام بالاستطلاعات، والمستوى الثانى قسنا فيه توجهات المواطنين إزاء تقييم أوضاعهم

الاقتصادية الشخصية وقت القيام بالاستطلاعات، والمستوى الثالث وفيه قسنا توجهات المواطنين إزاء الأوضاع الاقتصادية المستقبلية.

[١] الرضا عن الوضع الاقتصادى فى مصر بصفة عامة.

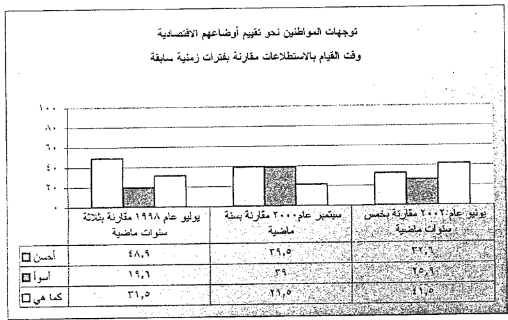
أفادت نتائج الاستطلاعات التى قمنا بها توفر توجه إيجابى لدى المصريين عند تقييمهم للوضع الاقتصادى فى مصر فى أوقات مختلفة. وقد بلغ هذا التوجه الإيجابى مداه فى أغسطس عام ٢٠٠٠، حيث بلغت نسبة المصريين ممن شملتهم العينة والذين قيموا الوضع الاقتصادى تقييماً إيجابياً (٧٣,٩٪)، فيما قيم (٢٦٪) منهم الوضع الاقتصادى تقييماً سلبياً. أما أقل معدل لهذا التوجه الإيجابى فقد ورد فى يونيو عام ٢٠٠٢، حيث بلغت نسبة المصريين ممن شملتهم العينة وقيموا الوضع الاقتصادى تقييماً إيجابياً (٥٨,٨٪)، كذا فقد شهد هذا الاستطلاع أعلى معدلات التقييم السلبي، حيث قيم (٤١,٢٪) منهم الوضع الاقتصادى تقييماً سلبياً. ويكمن تفسير ذلك فى الأزمة الاقتصادية العالمية عقب أحداث ١١ سبتمبر٢٠٠١، والتى كانت لها انعكاساتها المباشرة على دول العالم ومنها مصر، وذلك فى صورة ارتفاع الأسعار وارتفاع سعر صرف العملة وانخفاض قيمة العملة المحلية. والجدير بالذكر هنا، أنه على الرغم من تزايد الجدل بين النخبة المصرية حول انهيار الاقتصاد المصرى طوال عام ٢٠٠٢، فإن نسبة كبيرة من المصريين ممن شملتهم العينة مازالوا يقيمون الوضع الاقتصادى تقييما إيجابياً، وهو ما يوضحه الشكل رقم (١).



شكل رقم (١)

[٢] الرضا عن الوضع الاقتصادى الخاص للمواطنين.

يتأثر السلوك السياسى للمواطنين – الذى يعكس نفسه فى عدد من الأشكال، بدءا من اتخاذ القرار بالذهاب أو عدم الذهاب إلى الانتخابات، أو بالتصويت لهذا المرشح أو هذا الحزب، أو بالتظاهر والإضراب تعبيراً عن المعارضة – بعدد كبير من العوامل، ويعد شعور المواطنين بالرضا عن أوضاعهم الاقتصادية أحد العوامل الرئيسية فى تحديد سلوكهم السياسي. وتبين النتائج التى توصلنا إليها استمرار التوجه الإيجابى السائد لدى المواطنين عند تقييمهم للوضع الاقتصادى فى البلاد بصفة عامة، وذلك عند تقييمهم لأوضاعهم الاقتصادية الشخصية مقارنة بفترات زمنية سابقة. بحيث يمكننا القول أن الغالبية من المواطنين يشعرون بقدر مناسب من الرضا عن أوضاعهم الاقتصادية، وهو الأمر الذى يوضحه الشكل رقم (٢).



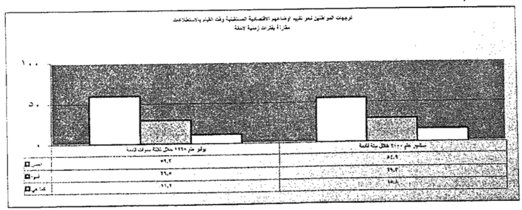
شكل رقم (٢)

فعندما سألنا المواطنين فى عينة دراسة ١٩٩٨عن تقييمهم لأوضاعهم الاقتصادية الحالية مقارنة بثلاث سنوات سابقة، أفاد (٤٨,٩٪) منهم بأنها أحسن، فيما رأى (٣١,٥٪) منهم بأنها ظلت كما هي، وكانت أقلية منهم (١٩,٦٪) قد رأت أن أوضاعها قد أصبحت أسوأ. وفى عينة دراسة ٢٠٠٠، وعندما سألنا المواطنين عن تقييمهم لأوضاعهم الاقتصادية الحالية مقارنة بعام مضى، أفاد (٣٩,٥٪) منهم بأنها أحسن، فيما رأى (٣٩٪) منهم بأنها أصبحت أسوأ، فيما رأت أقلية منهم (٢١,٥٪)

أن أوضاعها قد ظلت كما هي. وهنا نجد أن تراجعاً واضحاً قد حدث فى نسبة القائلين بثبات أو تحسن أوضاعهم الاقتصادية لصلحة القائلين بتدهورها، وذلك عند مقارنة نتائج دراسة ٢٠٠٠ بنتائج دراسة ١٩٩٨. أما عينة دراسة ٢٠٠٢، فقد أعادت التأكيد على تحسن الأوضاع الاقتصادية لعدد كبير من المصريين أو ثباتها على مستواها وعدم تراجعها، فعندما طلبنا من المواطنين الذين شملتهم العينة فى يونيو ٢٠٠٢ مقارنة أوضاعهم الاقتصادية الحالية بأوضاعهم من خمسة سنوات، أفاد (٣٢,٦٪) منهم بتحسن أوضاعهم، فيما رأى (٢٥,٩٪) منهم أن أوضاعهم قد تدهورت، أما الأغلبية (٤١,٥٪) فقد أفادت ببقاء أوضاعها كما هي. أى أن درجات الرضا المتحققة عن الوضع الاقتصادى العام والخاص لدى المواطنين تشجعهم إلى درجة كبيرة للمشاركة السياسية الفعالة، ولكن هذا الأمر لم يتحقق كما سنرى لاحقاً. غير أن المؤكد أن هذه الدرجات من الرضا هى التى تفسر لماذا لم يغضب المصريون أو لماذا لم ينفجر المصريون، والتساؤلات السابقة هى التى حاولت من خلالها بعض الأقلام أن تدفع المصريين لدرجة متطرفة من السلوك السياسي، وهى نفسها الأقلام التى كانت تتعجب من صمت الشارع. فالثابت طبقاً للنتائج السابقة، أن المصريين راضين عن أوضاعهم وواثقين فى قدرة حكومتهم على تجاوز هذه الأزمة.

[٣] اطمئنان المواطنين لأوضاعهم الاقتصادية المستقبلية :

ما من شك فى أن درجات الرضا عن الأوضاع الاقتصادية الخاصة والعامة، لم تكن وحدها لتؤكد على ثقة المواطنين فى حكومتهم وقدرتها على مواجهة مشاكلهم الاقتصادية لو لم نسألهم عن درجة اطمئنانهم لمستقبلهم الاقتصادي، والتى يبينها الشكل رقم (٣).



شكل رقم (٣)

فهنا أيضاً نجد أن الغالبية من المواطنين قد أظهرت درجة اطمئنان عالية عند مقارنتها لأوضاعها الاقتصادية وقت القيام بالاستطلاع بأوضاعها فى المستقبل. ففى عينة دراسة ١٩٩٨، وعند سؤال المواطنين عن درجة اطمئنانهم لمستقبل وضعهم الاقتصادى خلال ثلاثة سنوات مقارنة بوضعهم الحالي، فقد أفاد (٥٩,٣٪) منهم بأن أوضاعهم ستتحسن، فيما رأى (٢٩,٥٪) منهم أن أوضاعهم ستسوء، وكانت الأقلية منهم (١١,٢٪) هى التى أكدت أن أوضاعهم ستظل كما هي. وعندما كررنا السؤال مرة أخرى علي عينة دراسة ٢٠٠٠ مع تقليل الفترة الزمنية للمقارنة بحيث تصبح سنة واحدة بدلاً من ثلاثة سنوات، فقد حصلنا تقريباً على نفس النتائج، وإن كان قد حدث تراجع فى نسبة من يقولون بتحسن أوضاعهم فى المستقبل (٥٤,٩٪)، إلا أن هذا التراجع قد صب فى مصلحة القائلين باستمرارها كما هى (١٥,٨٪)، وذلك مع بقاء نسبة القائلين باحتمالات أن تسوء أوضاعهم الاقتصادية كما هى تقريباً (٢٩,٣٪). وهذا الأمر يعنى تفاؤلاً كبيراً وثقة عالية من المصريين فى المستقبل وفى قدرة حكومتهم على تحسين أوضاعهم، كما يعنى إدراكاً واضحاً بأن المستقبل سيحمل انفراجاً للكثير من مشاكلهم التى يتحملونها وهم راضين ثقة فى أن هذه الأزمات سرعان ما ستزول.

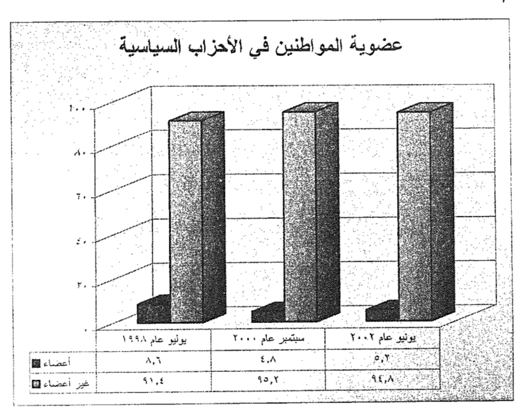
ولعل هذه الدرجات من الرضا عن الأوضاع الاقتصادية والاطمئنان والثقة فى المستقبل، تساعد الدولة على المضى قدماً فى برامجها وخططها للتنمية دون الالتفات لأصوات اعتادت على تعطيل مسيرة الإصلاح السياسى والاقتصادي، والتى تتعارض كلية مع مرجعيتها الفكرية والحياتية.

ب. المشاركة السياسية للمصريين :

كما سبق القول، فإن درجات الرضا عن أوضاع المواطنين الاقتصادية وثقتهم العالية فى حكومتهم كان لابد لها من أن تنعكس فى صورة درجات عالية من المشاركة السياسية للمصريين، وهى المشاركة التى كان يجب أن تظهر فى أعداد المصريين الأعضاء فى الأحزاب السياسية أو الجمعيات الأهلية. غير أن النتائج التى أفرزتها الدراسات التى قمنا بها قد أكدت الانطباع السائد عن المواطن المصرى بأنه لا يهتم كثيراً بالمشاركة السياسية سواء فى الأحزاب السياسية أو الجمعيات الأهلية.

فعندما سألنا من قابلناهم من المواطنين فى عينة دراسة ١٩٩٨ عن عضويتهم فى الأحزاب السياسية، وجدنا أن نسبة أعضاء الأحزاب السياسية بينهم لا تزيد عن (٨,٦٪)، وكانت نسبة غير الأعضاء (٩١,٤٪). وهو الاتجاه نفسه الذى تكرر فى عينة

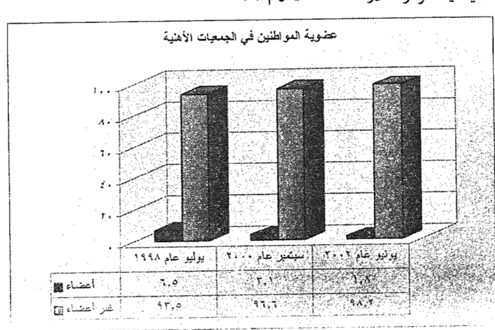
دراسة ٢٠٠٠ مع تناقص عدد الأعضاء، حيث كانت نسبة الأعضاء (٤,٨٪)، ونسبة غير الأعضاء (٩٥,٢٪). وهو الاتجاه الذى تكرر أيضاً فى دراسة ٢٠٠٢، حيث كانت نسب الأعضاء (٥,٢٪)، ونسبة غير الأعضاء (٩٤,٨٪). وهو الأمر الذى يبينه الشكل رقم (٤).



شكل رقم (٤)

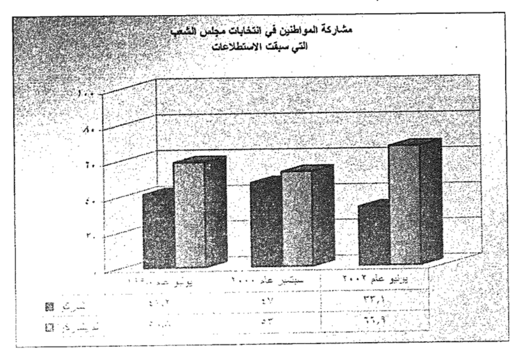
وهذه النتائج تدل على أن الأحزاب السياسية ونظامنا الحزبى بشكل عام يعانى من أوجه قصور حقيقية فى علاقته بالرأى العام حيث بات واضحاً بدرجة ما تراجع عدد الأعضاء، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، يثير هذا التوجه السلبى لأغلب المصريين تجاه الأحزاب السياسية تساؤلين، الأول ما إذا كان المواطنون المصريون يؤمنون بأهمية التعددية الحزبية كمبدأ وطريقة لتنظيم المجتمع السياسي، والثانى ما إذا كانت الأحزاب الموجودة فى مصر تقوم بدور مهم فى الحياة السياسية. وهى التساؤلات التى سنجيب عليها لاحقاً.

وبالرغم من أنه قد يبدو للبعض تزايد حيوية المجتمع المدنى فى مصر، فإن البيانات التى تجمعت لدينا لا تؤيد هذا الانطباع. فعندما سألنا المواطنين فى عينة دراسة ١٩٩٨ عن عضويتهم فى الجمعيات الأهلية أفاد (٦,٥٪) منهم بأنهم أعضاء، فيما أفاد (٩٣,٥٪) منهم بأنهم غير أعضاء. وفى عينة دراسة ٢٠٠٠، أفاد (٣,١٪) من المواطنين بعضويتهم فى الجمعيات الأهلية، فيما أفاد (٩٦,٦٪) بأنهم غير أعضاء. أما عينة دراسة ٢٠٠٢، فقد بينت أن (١,٨٪) من المواطنين أعضاء فى الجمعيات الأهلية، فى حين أن (٩٨,٢٪) منهم غير أعضاء فيها. وهو ما يبين أن عضوية الجمعيات الأهلية أيضا تتجه نحو الانخفاض تماماً مثلها مثل العضوية فى الأحزاب السياسية، وهو ما يوضحه الشكل رقم (٥).



ونبقى مشاركة المواطنين في انتخابات مجلس الشعب في إطار أشكال المشاركة السياسية للمصريين. ففى العينة الخاصة بدراسة ١٩٩٨، أفاد (٤١,٢٪) منهم بمشاركتهم فى انتخابات مجلس الشعب السابقة - انتخابات مجلس الشعب ١٩٩٥ -، فيما أوضح (٥٨,٨٪) أنهم لم يشاركوا فيها. أما عينة دراسة ٢٠٠٠ والتى كانت تسأل عن نفس الانتخابات السابقة، فقد أفاد (٤٧٪) منهم بمشاركتهم فيها، فيما أوضح (٥٣٪) منهم أنهم لم يشاركوا. أما دراسة عام ٢٠٠٢، فقد بينت أنه على

الرغم من توفر الإشراف القضائى على انتخابات مجلس الشعب ٢٠٠٠ فإن ذلك لم يؤد إلى زيادة أعداد المشاركين بين مفردات العينة. بل على العكس، فقد حدث تراجع واضح فى نسبة من شاركوا (٣٣,١٪) منهم، فى مقابل زيادة أعداد الذين لم يشاركوا (٦٦,٩٪) منهم. وهو الأمر الذى يوضحه الشكل رقم (٦).



شكل رقم (٦)

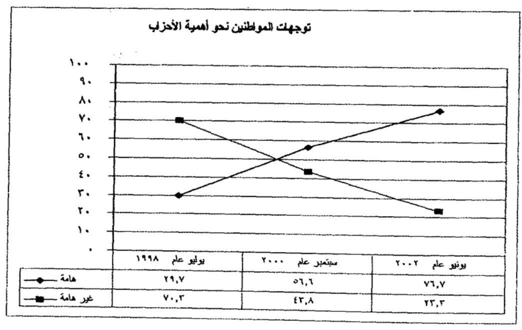
والاستنتاج الذى يمكن الخروج به من كل هذا هو أن اتجاه المصريين لعدم الاهتمام بالسياسة والعمل العام ليس فقط مازال مستمرا بل إنه يزداد حدة. أو على الأقل فإنه يمكن القول أن الإطار القانونى والمؤسسى القائم يخرج لنا أحزابا وجمعيات أهلية لها خصائص معينة، لا تمكنها من جذب اهتمام المواطنين بل وتدفعهم دفعاً نحو العزوف عن المشاركة، وهى ظاهرة خطيرة تستحق كل الاهتمام والدراسة والمتابعة.

جـ. المصريون وقيم المشاركة والديمقراطية وتقييمهم للمؤسسات السياسية القائمة.

بداية، أفادت النتائج التى توصلنا إليها أن النسبة من المصريين التى ترى أن الأحزاب المصرية تقوم بدور مهم فى الحياة السياسية لا تتناسب على الإطلاق مع نسبة أعضاء الأحزاب السياسية بين المواطنين. فالثابت طبقاً للنتائج التى توفرت لدينا

حدوث تزايد واضح فى نسبة المصريين الذين يعتقدون فى أهمية الأحزاب ويؤمنون بالتعددية الحزبية، وذلك فى ظل ما سبق وأشرنا إليه من العضوية المحدودة للمصريين فى الأحزاب السياسية بل والتراجع الحادث فى هذه النسبة.

فعندما سألنا المواطنين فى دراسة ١٩٩٨ عن أهمية الأحزاب، أفاد (٢٩,٧٪) ممن شملتهم العينة بأنها هامة، فيما أشار (٧٠,٣٪) منهم إلى أنها غير هامة. وفى دراسة ٢٠٠٠، بدأ يحدث نوع من التحول فى الاعتقاد بأهمية الأحزاب، حيث أفاد (٥٦,٦٪) من مفردات العينة إلى أهمية الأحزاب، فيما حدث تراجع لدى القائلين بعدم أهميتها حيث بلغت نسبتهم (٤٣,٨٪). أما دراسة ٢٠٠٢، فقد أكدت على التوجه السابق وعلى ترسخه فى أذهان المواطنين وهو التوجه نحو الاعتقاد بأهمية الأحزاب، حيث أفاد (٧٦,٧٪) من مفردات العينة باعتقادهم فى أهمية الأحزاب، فيما استمر التراجع فى نسبة القائلين بعدم أهميتها وبلغت نسبتهم (٢٣,٣٪). وهو ما يبينه الشكل رقم (٧).

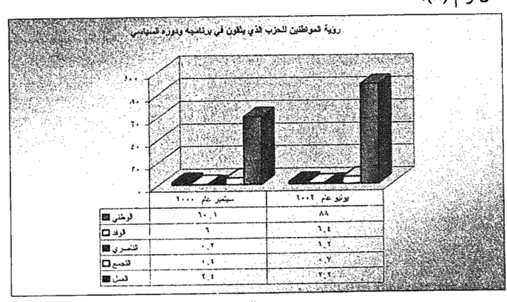


شكل رقم (٧)

ولعل هذا التزايد الواضح فى نسبة القائلين بأهمية الأحزاب يكمن فى تزايد الجدل والحوار داخل المجتمع المصرى حول هذه القضية، وهو الجدل الذى بدأ ينتشر على

نطاق جماهيرى واسع وليس على مستوى النخبة عقب انتخابات مجلس الشعب ٢٠٠٠. كذلك، يمكننا أن نفسر ذلك بتزايد مساحة الحوار والحرية فى الوسائل الإعلامية المختلفة حول هذه القضية، والبرامج والمقالات العديدة التى بدأت تتحدث بحرية غير مسبوقة عند طرح هذه القضية للنقاش. وأيضاً ما من شك فى الدور الحيوى الذى لعبه التطور الحادث فى مجال تكنولوجيا الاتصالات وانتشار أجهزة استقبال القنوات الفضائية فى تزايد وعى المواطنين بأهمية التعددية الحزبية، حيث بات المواطنون على تواصل دائم مع ما يجرى حولهم فى العالم من أحزاب تتقدم وأخرى تتراجع ومرشح يفوز وآخر يسقط.

غير أن المفارقة مازالت قائمة وهى لماذا لا ترتفع نسبة المصريين الأعضاء فى الأحزاب السياسية، وذلك إذا كانت قد ترسخت لديهم القناعة بأهمية الأحزاب ودورها فى الحياة السياسية. وقد بينت لنا النتائج التى توفرت لدينا جانباً هاماً فى ذلك، وهى انعدام ثقة المواطنين الواضحة فى الأحزاب القائمة، وذلك باستثناء الحزب الوطنى الديمقراطي، وبعده بمراحل يأتى حزب الوفد، ثم حزب العمل. وهنا أيضاً مفارقة أخرى، وهى اختيار المواطنين لحزب العمل على الرغم من تجميد نشاط الحزب منذ عدة سنوات نتيجة للخلافات على رئاسة الحزب، وهذا ما يوضحه الشكل رقم (٨).



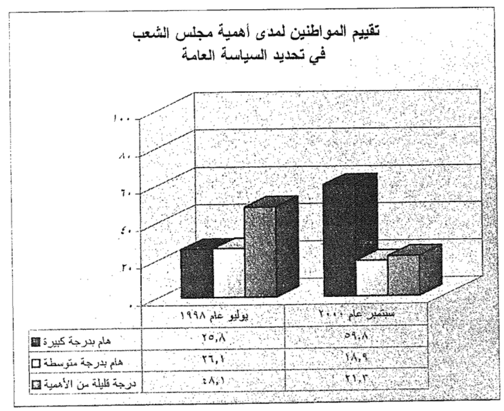
شكل رقم (٨)

فالواضح من هذا الشكل، أنه عندما سألنا المواطنين عن الحزب الذى يثقون فيه وفى دوره، سواء في دراسة عام ٢٠٠٠ أو فى دراسة عام ٢٠٠٢، كان الحزب الوطنى الديمقراطى مكتسحاً لقائمة الأحزاب القائمة وذلك بنسبة (٦٠,١٪) و(٨٨٪) على التوالى من بين مفردات العينتين. ويدل على ذلك، أن الحزب الذى يليه وهو حزب الوفد الجديد قد حاز على ثقة (٦٪) ثم (٦,١٪) من بين مفردات العينتين على التوالي، وهى نسبة لا ترقى بأى حال لما حازه الحزب الوطني. أما النسب التى حازتها باقى الأحزاب فتدل على شعبيتها الحقيقية بين المواطنين، وتؤكد على الفراغ السياسى الذى لم تتمكن هذه الأحزاب من أن تملئوه على الرغم من مرور ربع قرن على عودة التعددية السياسية مرة أخرى فى مصر. ويبقى التساؤل، إذا كانت هذه هى درجة الثقة التى يتمتع بها الحزب الوطنى بين المواطنين، فلماذا تظل هذه النسبة العالية من المواطنين غير أعضاء به؟

لعل إجابة هذا التساؤل قد وردت فى المؤتمر العام الثامن للحزب الوطنى والذى انعقد فى سبتمبر الماضى تحت عنوان "فكر جديد"، والذى شهد إعادة هيكلة وتشكيل كافة أمانات الحزب بكل أنواعها. كما شهد ولأول مرة منذ ظهر الحزب الوطنى على الساحة وجود وثيقة للحزب تضم مبادئه الأساسية وبرامجه، بحيث يمكن مناقشتها والتحقق من قيامه بتنفيذ ما ورد بها. كذلك ورغبة فى مسايرة تكنولوجيا الاتصالات الحديثة، فقد تم إطلاق موقع للحزب على الشبكة العالمية للمعلومات، وهو موقع متميز ويتم تحديثه بصفة مستمرة. كل ذلك رغبة فى أن يتمكن الحزب فى الفترة القادمة من ضم القطاع الأعظم فى المجتمع المصري، وهم الشباب. ودفعهم من أجل المشاركة السياسية الفعالة، وذلك لكى يحقق الحزب مقولة أنه "حزب كل المصريين". ولم يكتف الحزب الوطنى بذلك، بل وجه الحزب رسالة لكل الأحزاب لكى تنشط مثله وتفعل دورها فى جذب الشباب للمشاركة السياسية لصالح مستقبل الدولة المصرية، ومن أجل أن تكون هناك تعددية سياسية حقيقية بدلاً من تلك التعددية الفارغة القائمة حالياً. وهو الأمر الذى يمكن تحقيقه فى ظل القناعة الواضحة لدى المصريين بأهمية الأحزاب وأهمية التعددية الحزبية.

أما عندما سألنا المواطنين عن تقييمهم لأداء مجلس الشعب كمؤسسة من مؤسسات النظام السياسى القائمة على صنع السياسات العامة للدولة. فقد حصلنا على إجابات تميل بدرجة مناسبة ناحية التقييم الإيجابى وذلك من مفردات عينة دراسة ١٩٩٨، حيث أفاد (٢٥,٨٪) منهم أنه مهم إلى درجة كبيرة، و(٢٦,١٪) منهم أفادوا أنه مهم

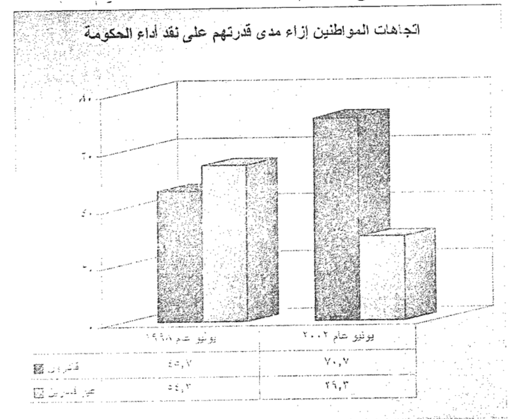
إلى درجة متوسطة، فيما رأى (٤٨,١٪) قلة درجة أهميته. ولعل البث المباشر لجلسات مجلس الشعب قد ساهم بدرجة كبيرة فى تحول تقييم مفردات عينة ٢٠٠٠ لدور المجلس، وهو التقييم الذى جاء إيجابيا إلى حد كبير، حيث أفاد (٥٩.٨٪) منهم بأنه مهم إلى درجة كبيرة، و(١٨,٩٪) منهم أفادوا بأنه مهم إلى درجة متوسطة. فيما تراجعت نسبة القائلين بقلة درجة أهميته لتبلغ (٢١.٣٪). وتبين المقارنة بين النتيجتين أن إدراك أهمية مؤسسة مجلس الشعب يزيد بشكل ملحوظ. وهو الأمر الذى يؤكد على إدراك المواطنين لأهمية مجلس الشعب كمؤسسة سياسية رئيسية فى نظامنا السياسي. بما يعكس وعيا سياسيا وديمقراطيا أكثر تقدما مما قد يبدو على السطح. وهذا ما يوضحه الشكل رقم (٩).



شكل رقم (٩)

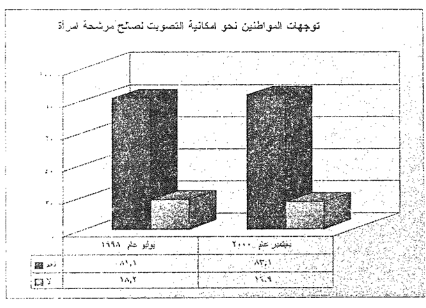
ورغبة منا فى قياس مدى قدرة المواطنين على نقد أداء الحكومة باعتبار ذلك أمراً مشروعاً كفله لهم الدستور. ويعكس من جهة أخرى تصورات المواطنين لهامش الحرية المتاح لهم من قبل الدولة. فقد أفادت النتائج عن وجود اتجاه واضح لدى المواطنين

يشير إلى تزايد قدرتهم على نقد أداء الحكومة. وهو الأمر الـذى يقـف خلفـه مجموعـة من العوامل السابق الإشارة إليها والتى دعمت تزايد التوجه نحو الاعتقـاد فـى أهميـة الأحزاب، وهنا نضيف عاملاً آخر وهو درجة اطمئنان المواطنين للنظام وللآليـات التـى يتم التعامل بها من قبل النظام مع الحريـات الأساسـية للمواطنـين، فـالمواطن البسـيط بات متأكداً من أن النظام لا يحجر على رأي، بـل إن النظـام السياسـى حريـص كـل الحرص على تعدد الآراء وعلى تقبل النقد البناء. وهو الأمر الذى تحرص رؤوس النظام على التأكيد عليه فى كل مناسبة، وذلك بشـرط ألا يتعـارض ذلـك مـع المسـاس بـأمن الوطن وبحريات الآخرين. ولعل ذلك ما رفع من درجة القائلين بقدرتهم على نقـد أداء الحكومة بين مفردات عينة ٢٠٠٢ لتبلغ نسـبتهم (٧٠.٧٪)، بعـد أن كـانت نسـبتهم (٤٥.٧٪) بين مفردات عينة ١٩٩٨. وهو الأمر الـذى أدى بالتـالى إلى انخفـاض نسـبة القائلين بعدم قدرتهم على نقد أداء الحكومة لتصبح (٢٩.٣٪) فى عينة ٢٠٠٢. وذلـك بعد أن كانت (٥٤.٣٪) فى عينة عام ١٩٩٨. وهو ما يبينه الشكل رقم (١٠).



شكل رقم (١٠)

وتبقى نتيجة تبين إلى درجة كبيرة درجة الوعى التى بلغها تفكير المواطن المصرى عند التعامل مع اختيار مرشحيه فى الانتخابات. وتعكس من جهة أخرى مدى تقدير المواطن لدور المرأة فى المجتمع، وهو الأمر الذى توج مؤخراً بتنصيب أول امرأة فى منصب القاضي. فقد حرصنا على أن نسأل المواطنين إذا كان يمكن لهم أن يصوتوا لصالح مرشحة امرأة، وجاءت النتائج إيجابية تماماً بما يعكس ما سبق وأشرنا إليه من درجات الوعى والانفتاح التى بلغها تفكير المصريين. وهو ما يوضحه الشكل رقم (١١).



شكل رقم (١١)

يتضح من الشكل السابق أن التقبل بالتصويت لصالح مرشحة امرأة هو اتجاه آخذ [illegible]

[illegible]

٢٠٠٠. وهو ارتفاع ولو كان طفيف، إلا أنه يعكس [illegible] الاتجاه لدى المصريين بقبول المرأة كعنصر وشريك رئيسى فى إدارة مقدرات البلاد. وأن عوامل التفتح والعقلانية التى تتواجد فى عقول المصريين لم تتأثر بأية دعاوى انغلاقية.

مما سبق، يمكننا القول أن ما لدى المواطنين المصريين – من تأصل قيم المشاركة، ومن إدراك لأهمية الأحزاب وللتعددية الحزبية. ومن درجة اطمئنان لأوضاعهم

وأوضاع البلاد ومستقبلهم الاقتصادي، ومن ثقة في حكومتهم -، يعد بمثابة ذخيرة للدولة يجب أن ترتكز عليها وتعمل على تنميتها، من خلال برامج جادة للتنشئة السياسية ترتكز على أسس علمية منذ مراحل الطفولة المبكرة، بهدف تفعيل المشاركة السياسية للمصريين وتفويت الفرصة على أية مزايدات أو ادعاءات زائفة. والدولة المصرية وهي تتحرك في هذا الإطار يجب أن تكون مطمئنة تماماً للثقة التي يوليها إياها المواطنين، والتي واضح من نتائج الدراسات أنها ستبقى الدرع الواقي في تأمين العلاقة بين الدولة والمواطنين في ظل هذه المرحلة الدقيقة التي يمر بها المجتمع المصري، وما تشهده من تحولات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية.

والدولة المصرية في هذا مطالبة بأن تدعم وتفعل كافة السبل والآليات المتاحة بغية تطوير أسس التنشئة السياسية ومن ثم دعم المشاركة السياسية، وتأتي قياسات الرأي العام على رأس هذه السبل، وذلك بالنظر لما تقوم به هذه القياسات من دعم وتعويد المواطنين على إبداء آرائهم.

المـراجــع:

١- د. فاروق يوسف يوسف أحمد، **الرأى العام**، مكتبة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٧.
٢- د. أحمد أبو زيد، **سيكولوجية الرأى العام ورسالته الديمقراطية**، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٦٨.
٣- د. عاطف عدلى العبد، **الرأى العام وطرق قياسه**، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٩.

William Albig, **Modern Public Opinion**, (Megrow Hill, New york, ١٩٥٦).

٤- د. سمير محمد حسين، **الرأى العام الأسس النظرية والجوانب المنهجية**، عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٠.

Doob, **Public Opinion and Propoganda** (Hall Rinebert and Winston, New york, ١٩٩٦)

٥- د. منير حجاب، **أساسيات الرأى العام**، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٨.
٦- د. محمد عبد القادر حاتم، **الإعلام فى القرآن الكريم**، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ٢٠٠٢.
٧- د. محمود إسماعيل ود. جلال معوض، **علم السياسة - الجزء الثانى -**، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.
٨- د. درية شفيق بسيوني، **الوجيز فى علم السياسة**، جامعة حلوان، القاهرة، ١٩٩٥.
٩- عبد السلام على نوير، **الثقافة السياسية للمعلم فى مصر**، "رسالة دكتوراه" ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٩٨.
١٠- **د. ناهد صالح**، العلم والأخلاقيات: دراسة فى أخلاقيات قياس الرأى العام، **المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية، القاهرة، ١٩٩٦.**
١١- د. محى الدين عبد الحليم، **أزمة الرأى العام العربى ومسئولية قادة الرأي**، مجلة شئون الشرق الأوسط، جامعة عين شمس، العدد الأول، القاهرة، يناير ٢٠٠٢.
١٢- عمرو الشوبكي، **الدولة والنظام الحزبى فى مصر**، فى د. محمد صفى الدين خربوش (محرر)، **التطور السياسى فى مصر: ١٩٨٢-١٩٩٢**، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٩٣.

١٣- عمرو هاشم ربيع، **المشاركة السياسية وانتخابات ٢٠٠٠**، مجلة قضايا برلمانية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، العدد ٤٣، القاهرة، سبتمبر ٢٠٠٠.

١٤- مايسة محمد الديب، **المشاركة الانتخابية.. الواقع والتطلعات**، مجلة قضايا برلمانية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، العدد ٤٥، القاهرة، ديسمبر ٢٠٠٠.

١٥- ثروت مكي، **وسائل الاتصال الجماهيرى والمشاركة السياسية فى الدول النامية: دراسة حالة التجربة المصرية ١٩٥٢-١٩٨١**، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، ١٩٩٤.

١٦- د. سعيد السراج، **الرأى العام وأثره فى النظم السياسية المعاصرة**، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٨٦.

١٧- د. علـى الدين هلال، **تطور النظام السياسى المصرى ١٨٠٣-١٩٩٩**، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، القاهرة، ٢٠٠٠.

١٨- د. نادر فرجاني، **مصر فى مطلع القرن الحادى والعشرين، مجتمع فى مفترق طرق**، مركز المشكاة للبحث، القاهرة، مايو ٢٠٠٢.

١٩- صالح حسن سنيع، **أزمة الحرية السياسية فى الوطن العربي**، الزهراء للإعلام العربي، القاهرة، ١٩٨٨.

٢٠- د. مصطفى كامل السيد، المقدمة، فى د. مصطفى كامل السيد، د. كمال المنوفي، (محرران)، **حقيقة التعددية السياسية فى مصر: دراسات فى التحول الرأسمالى والمشاركة السياسية**، مكتبة مدبولي، القاهرة، ١٩٩٦.

٢١- د. جمال محمد أبو شنب، **التعددية الحزبية والمشاركة السياسية فى العالم الثالث**، د.ن، القاهرة، ٢٠٠٢.

٢٢- د. السيد عليوة، د. منى حلمي، **المشاركة السياسية**، سلسلة موسوعة الشباب السياسية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، العدد ٤، القاهرة، ٢٠٠٠.

٢٣- د. أحمد عبد الله، هيكل المشاركة فى مصر، فى د. نيفين عبد المنعم مسعد (محرر)، **التحولات الديمقراطية فى الوطن العربي**، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٩٣.

٢٤- د. حسن نافعة وآخرون، **مقدمة فى علم السياسة**، الجزء الأول، دار الجامعة للطباعة والنشر، جامعة القاهرة، القاهرة، ٢٠٠١/٢٠٠٢.

٢٥- د. ايهاب سلام، **الأحزاب السياسية وحق تكوينها**، مجلة قضايا برلمانية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، العدد ٣٠، القاهرة، سبتمبر ١٩٩٩.

٢٦- دانييل يانكلوفيتش، **الديمقراطية وقرار الجماهير**، ترجمة كمال عبد الرءوف، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٩٣.

الملاحـــــــــــق

شارك فى اعدادها :

- كرم سعيد
- عماد سيد أحمد

الملحق رقم (١)

وثائق التطور الديمقراطى فى مصر : المرحلة التأسيسية

١ - ورقة تطوير الاتحاد الاشتراكى - ٩ أغسطس ١٩٧٤ :

وثيقة أعلنها رئيس الجمهورية - محمد أنور السادات - بتاريخ ٩ أغسطس ١٩٧٤، تتضمن نظرته الى التنظيم السياسى فى مصر. وكانت هذه الوثيقة بداية مناقشات سياسية واسعة النطاق حول دور الاتحاد الاشتراكى ووظيفته ، استمرت حتى انعقاد المؤتمر القومى العام الثالث للاتحاد الاشتراكى (٢٢ -٢٥ يوليو ١٩٧٥) ، الذى كانت من بين لجانه "لجنة المنابر" التى انتهت الى عدد من التوصيات تركزت أساسا حول الضمانات المطلوبة لقيام منابر فى الاتحاد الاشتراكى. وكانت بداية التطور السياسى الذى أدى الى قيام الأحزاب. ومن أهم ما تضمنته الورقة :

- أن نفى فكرة الحزب الواحد لا يتأكد إلا بالتسليم بتعدد الاتجاهات داخل الاتحاد الاشتراكى. والأمر لايقتصر على مجرد حرية الآراء الفردية التى تضيع فى خضم المناقشات، وانما يجب أن يتولد لدى كل من قوى التحالف الاحساس الصادق بأن صوتها مسموع داخله .
- أن الهدف من التطوير أن يكون الاتحاد الاشتراكى بوتقة حوار تنصهر فيها الأفكار المتعارضة وتتبلور فيها الاتجاهات التى تعبر بحق عما تريده القاعدة الشعبية العريضة.
- أن طبيعة الأشياء أن يختلف الناس حول القضايا السياسية والاجتماعية ؛ وعلينا ألا نخشى الكلمات، كما يجب ألا نحولها الى قوالب جامدة يصب فيها الناس على نحو ينال من الوحدة الوطنية .
- هناك فريق يغلب عليه طابع المحافظة يخاف الجديد أو يستنكره ويفضل السعى الوئيد، وفريق آخر تحركه الرغبة فى التغيير والتجديد بخطى واسعة. وبين الفريقين أغلبية تريد التقدم ولكنها تخشى القفز الى الأمام.

تلك سنة الحياة الاجتماعية ولا يمكن أن يخرج عليها مجتمعنا ؛ ولذلك فليس غريبا أن تبرز مثل هذه الاتجاهات بصدد كل قضية نطرحها للنقاش.

– أن المواثيق والممارسة العملية لم تستوعب كل شئ حتى نقفل باب الاجتهاد ونحكم على أنفسنا بالجمود .

– أن الاتحاد الاشتراكى الذى يمثل تحالف قوى الشعب العامل أولى به أن يأخذ بأسلوب تمثيل الاتجاهات المختلفة فى قيادته ، حتى لا يشعر اتجاه له تأييد بين القواعد أنه مبعد تماما عن المشاركة فى قيادة التنظيم فيفقد شعوره بالانتماء إليه".

٢ - تقرير لجنة تجميع اتجاهات الحوار حول الاتحاد الاشتراكى العربى :

تكونت "لجنة تجميع اتجاهات الحوار حول تطوير الاتحاد الاشتراكى العربى" فى أعقاب الحوار القومى الذى تم حول ورقة التطوير التى طرحها رئيس الجمهورية – محمد أنور السادات – ٩ أغسطس ١٩٧٤. وكان مقرر اللجنة هو د. رفعت المحجوب .

وقد تضمن التقرير عدة موضوعات مثل أسباب التطوير وكيفيته والتوصيات .

ويلاحظ على هذه الوثيقة أنها عند رفض صيغة الأحزاب، عبرت عن ذلك بمعنى استبعاد الأحزاب مرحليا وليس الرفض القاطع لقيامها فى المستقبل. وذهب التقرير الى أن جماهير شعبنا أكدت فى حوارها أن الغرض من التطوير هو تدعيم الاتحاد الاشتراكى العربى نحو المزيد من الحرية والديمقراطية والفاعلية ، ليصبح هذا الاتحاد أكثر قدرة على مواجهة المرحلة الجديدة وأكثر تعبيرا عن قوى الشعب العاملة ، وأكثر دعما للوحدة الوطنية . ويستلزم هذا الهدف العمل على تخليص الاتحاد الاشتراكى مما درج عليه فى الماضى وهو تأييد السلطة وتبرير تصرفاتها ، دون أن يمارس مهمة توجيه السلطة ومراقبة تصرفاتها .

وكان الاتجاه العام للتقرير هو أن الأغلبية تؤيد الإبقاء على الاتحاد الاشتراكى مع ضرورة تدعيم هذا الاتحاد فى ضوء طبيعة النظام السياسى باعتباره وعاء كل السلطات ومسئولا عن متابعة العمل الوطنى فى مختلف مجالاته ، وعن دفعه الى أهدافه. كما سجل التقرير ما اعتبره رأى أقلية ذهبت الى أن صيغة الاتحاد الاشتراكى قد فشلت وأنها لم تعد ملائمة لمواجهة مهام المستقبل. وهو ما يستلزم البحث عن صيغة بديلة ، وهى فى رأى هذا الفريق "صيغة الأحزاب". وقد وضح هذا الاتجاه ، على وجه الخصوص، بين المثقفين ورجال الفكر من أساتذة الجامعات والصحفيين وأعضاء النقابات المهنية المختلفة ولكن التقرير أغلق الطريق أمام هذا الاتجاه عندما ذهب الى أن أى تحول يستلزم الظروف الموضوعية التى تبرره وتمهد له، وأن الظروف

الموضوعية التى كانت تحيط بعمل الأحزاب فى الماضى تفرض عدم إعادة الأحزاب التى كانت قائمة قبل الثورة، وأن الظروف الموضوعية التى تحيط الآن بالعمل الوطنى تستلزم استمرار صيغة التحالف فى المرحلة الحالية. كما نسب التقرير الى الاتجاه الذى طالب بالأحزاب أن غاية رأيه هو إعداد الظروف الموضوعية التى تسمح بقيام الأحزاب فى المستقبل بعد مرحلة انتقالية معينة ، حددها البعض بتحرير الأراضى المصرية المحتلة، وأن غاية مطلب هذا الفريق فى المرحلة الحالية ، أن تعطى الفرصة للرأى الآخر المعارض لأن الصورة الديمقراطية لا تكتمل إلا به.

وخلص التقرير، بناء على ذلك، الى أن الشعب ارتضى نظام التحالف فى المرحلة الحالية إطارا لحياته السياسية وإطارا صحيحا للوحدة الوطنية، تعبر من داخله كل قوى التحالف عن مصالحها المشروعة وعن آرائها ، بحيث تتضح الاتجاهات التى تحظى بتأييد الأغلبية لتجد سبيلها نحو التنفيذ. وحتى يمكن للتحالف أن يبلغ هدفه لابد أن تعترف قوى التحالف بأن هناك مصالح وطنية مشتركة تتقدم غيرها من المصالح الفئوية ، مما يحتم على هذه القوى أن تحل تناقضاتها بالطرق السليمة الديمقراطية. وطرح التقرير فى النهاية ما اعتبره أهم الأسئلة التى طرحت نفسها على الحوار الوطنى الواسع وهى الصورة التى ستكون عليها المنابر، وهل ستكون منابر متحركة أم ثابتة. وأجاب بأن الأغلبية تستبعد فكرة المنابر المتحركة ، التى تنشأ بمناسبة موضوع معين، وتؤيد فكرة المنابر الثابتة التى تعكس اتجاها فكريا مستقرا. ولاشك فى أن هذه المنابر المتعددة ، التى ستنشأ فى الاتجاه الاشتراكى العربى تختلف عن الأحزاب فى أنها تلتزم – حيث لا تلتزم الأحزاب – بفلسفة واحدة ، هى فلسفة التحالف .

٣ - قرار المؤتمر القومى العام للاتحاد الاشتراكى بشأن المنابر (٢٥ يوليو ١٩٧٥) :

صدر هذا القرار عن "المؤتمر القومى العام" الذى كان أعلى سلطة سياسية فى الاتحاد الاشتراكى العربى فى نهاية دورته المنعقدة من ٢٢-٢٥ يوليو ١٩٧٥ ، وجاء فيه : " أن حرية الرأى داخل التحالف هى البديل الوحيد لإبداء الرأى خارجه ، وهى الأسلوب الرشيد للاجتهاد والبحث عن الحلول الكفيلة بتحقيق المصالح المشتركة، والمواجهة الصحيحة للمصالح المتعارضة.

لقد أثبت تقرير لجنة تجميع اتجاهات الحوار حول تطوير الاتحاد الاشتراكى أن أغلبية الجماهير قد استبعدت فكرة الأحزاب ، كما استبعدت فكرة الحزب الواحد ،

إلا أنها أجمعت على ضرورة تمكين الاتجاهات المختلفة من التعبير عن رأيها والدعوة إليه ، فكانت صيغة تعدد المنابر هى الصيغة المناسبة .

وفى هذا يجب أن نسترعى النظر الى الضوابط الآتية :

١ – أن المنابر داخل التحالف لا خارجه.

٢ – أن هذه المنابر ليست منابر تتنوع حسب تنوع القوى الممثلة فى التحالف، بل انها منابر للرأى .

٣ – أنها ليست منابر فكرية خالصة لأن هناك درجة من الالتزام يجب أن تلتقى حولها كافة المنابر وهى الالتزام بمواثيق الثورة الأساسية .

٤ – أن هذه المنابر وسيلة للتعبير عن آراء القوى المختلفة، ومن ثم فإن عليها أن تقيم بينها حوارا ديمقراطيا يسوده الوقار والاحترام المتبادل .

٥ – أن هذه المنابر لا تنشأ بقرار إدارى ولا مفتعل، ولكنها يجب أن تكون ثمرة للممارسة والمواقف السياسية حول القضايا المطروحة. ولايرى المؤتمر تقييد حركتها الطبيعية بأن تكون منابر متحركة أم ثابتة، بل أن الممارسة وحدها هى التى ستحدد لها مسارها.

٤ - تقرير لجنة مستقبل العمل السياسى- يناير ١٩٧٦ :

تشكلت لجنة "مستقبل العمل السياسى بقرار من رئيس الاتحاد الاشتراكى العربى– محمد أنور السادات – لدراسة موضوع المنابر، وتكونت من خمسين عضوا من أعضاء اللجنة المركزية ، وخمسين آخرين من أعضاء الهيئة البرلمانية للاتحاد الاشتراكى العربى، لصفتهم من العمال والفلاحين. ثم أنضم إليها عدد آخر من أصحاب الرأى والخبرة ليصل عددها الى ١٦٨ عضوا ، برئاسة المهندس سيد مرعى، ووصفت مهمتها بأنها "لجنة استماع وتحديد اتجاهات لمعرفة آراء قطاعات الشعب المختلفة كما أنها لا تملك إصدار القرار التى تلزم القيادة السياسية بتنفيذها "، وعقدت اجتماعا فيما بين ١ فبراير و ٦ مارس ١٩٧٦ .

ثم عقدت الهيئة البرلمانية للاتحاد الاشتراكى، اجتماعا يوم ١٥ مارس ١٩٧٦ ، بقاعة مجلس الشعب ، برئاسة المهندس سيد مرعى، لمناقشة وضع المنابر وطريقة تشكيلها. وعرض فى بداية الجلسة المهندس سيد مرعى مختلف الاتجاهات التى انتهت إليها لجنة "مستقبل العمل السياسى" ، كانت هذه الاتجاهات هى:

الاتجاه الأول: هـو تطوير الاتحـاد الاشـتراكى وإقامـة منـابر ثابتـة داخلـه، هـذا الاتجاه هو الغالب ويؤيـده ٩٧ عضـوا ومقـرر هـذا الاتجـاه الدكتـور جمـال العطيفـى، وعرض تقريرا ينقسم الى أربعة أقسام :

أولا : تعدد الاتجاهات فى إطار التحالف:

أن المعادلة الرئيسية التى يهدف هذا الاتجاه الى تحقيقها هى التوفيق بين التمسـك بالوحدة الوطنية وما تقتضيه من المحافظة على مبـدأ تحـالف قـوى الشـعب العـامل، وبين تقرير حرية الرأى والمعارضة داخـل التحـالف باعتبارهـا البديـل الوحيـد لإبـداء الرأى خارجه.

ثانيا : تحليل برامج المنابر المقدمة:

تبين من إطلاع اللجنة على هذه البرامج المختلفة ومن الإيضاحات التى سمعت مـن مقدميها أن هذه البرامج تعبر عن اتجاهين رئيسيين على جانبى الاتجاه الغالب.

ثالثا : الضوابط اللازمة لإقامة المنابر وممارستها للعمل السياسى:

ترى اللجنة أن هناك حقائق أساسية أثبتتها المناقشـات التـى جـرت فـى اللجنـة. وهـذا يـؤدى الى اسـتخلاص أفضـل السـبل والضوابـط لقيـام المنـابر ودورهـا فـى دعـم الديمقراطية فى المرحلة الراهنة .

رابعا : تطوير الاتحاد الاشتراكى العربى :

ترى اللجنة أن الأخذ بنظام المنابر الثابتـة داخـل الاتحـاد الاشـتراكى سـيدعو الى إدخال تعديلات على النظـام الأساسـى للاتحـاد الاشـتراكى وأسـلوب ممارسـة المنـابر لنشاطها . وأن ما يدعو إليه اتجاه هذه اللجنة هـو دعـم الفاعليـة السياسـية للاتحـاد الاشتراكى وتعميق ديمقراطية تنظيمه مع الحفـاظ علـى نسـبة الــ ٥٠ فـى المائـة علـى الأقل للعمال والفلاحين.

الاتجاه الثـانى: الإبقـاء علـى الاتحـاد الاشـتراكى بصورتـه الحاليـة مـع إعطائـه الفاعلية وإقامة منابر متحركة داخله ويؤيد هذا الاتجاه ٣٣ عضوا.

ومقرر هذا الاتجاه السيد محمد شومان ، وعرض تقريرا من ثلاثة أقسام :

أولا : أن مناقشة فكرة المنابر لا تبدأ من فراغ بل يتعين مناقشتها فى ضـوء فلسـفة ثورة يوليو وثورة التصحيح . ولقد كان "تحالف قوى الشعب العامل من أبـرز مـا يمـيز

فلسفة ثورة يوليو وما يزال الركيزة الأساسية لها. وأهم إضافة استحدثتها الثورة لهذا التحالف هى نسبة الـ ٥٠ فى المائة على الأقل للعمال والفلاحين، ومن ثم فإن كل تطوير للنظام السياسى يجب أن يضع فى اعتباره كل الأفكار السابقة.

ثانيا : التصور في ضوء الأفكار الأساسية السابقة :

١ – رفض قيام الأحزاب في هذه المرحلة، لأن الأسباب التى حدت بالثورة الى رفض الأحزاب لاتزال قائمة، وأهمها حاجة مصر الى الوحدة الوطنية .

٢– المنابر فى إطار الاتحاد الاشتراكى.

ثالثا: كيفية إقامة المنابر فى ضوء الأفكار السابقة:

تنشأ المنابر فى داخل الاتحاد الاشتراكى. ويضع الاتحاد الاشتراكى نظاما أساسيا للمنابر المتحركة عند طرح القضايا. ويشكل الاتحاد الاشتراكى لجنة لفحص طلبات إنشاء المنابر المتحركة، تيسر للمنابر كل متطلبات العمل السياسى.

وتلتزم المنابر بالمواثيق من الميثاق حتى وثيقة أكتوبر. وتعد المنابر بمثابة أجنحة للاتحاد الاشتراكى.

الاتجاه الثالث : ينادى بقيام الأحزاب السياسية: ويؤيده ٨ أعضاء مقررة الدكتور محمود القاضى، وعرض تقريرا تضمن

– الدول التى تأخذ بالديمقراطية الحقة، لابد أن تنتهج أسلوب تعدد التنظيمات السياسية أى الأحزاب ضمانا لممارسة الحرية السياسية ، وقيام المعارضة القوية فى مواجهة الحكومة.

لا يمنع دستور ١٩٧١ قيام الأحزاب ، وورقة أكتوبر تشير الى أن الأحزاب تفتت الوحدة الوطنية بطريقة مصطنعة ولكن هذا لا يمنع قيام الأحزاب إذا أراد الشعب قيامها .

يكمن الخطر فى قيام منابر ثابتة داخل الاتحاد الاشتراكى فى حرمان ملايين من المواطنين الذين ليسوا أعضاء فيه من ممارسة حقهم فى التجمع بصورة منظمة وقانونية فى تنظيمات سياسية.

الاتجاه الرابع : يطالب بقيام منابر داخل وخارج الاتحاد الاشتراكى: على أن تكون هذه المنابر نواة لقيام الأحزاب مستقبلاً إذا أراد الشعب ذلك ويؤيد هذا الاتجاه عضوان ومقرره الدكتور عبد المنعم خريك وعرض تقريرا جاء فيه :

نحن مطالبون ببحث أوجه العمل السياسى بمفهومه الواسع وشموله كافة جماهير الشعب داخل وخارج الاتحاد الاشتراكى، إذ لا يتصور قيام عمل سياسى متكامل متجاهلا نشاط فئات كبيرة من الجماهير خارج الاتحاد الاشتراكى تشكل الآن غالبية كبيرة من أبناء الوطن. ونجمل اقتراحاتنا فى:

١ – حق المواطنين الحر فى الانضمام الى منابر سياسية ثابتة خارج نطاق الاتحاد الاشتراكى ملتزمة بالدستور ومبادئ ١٥ مايو، مع استمرار الاتحاد الاشتراكى وتطوير نفسه بإبراز الاتجاهات المختلفة داخله .

٢ – شرط الإعلان عن منبر ثابت خارج الاتحاد الاشتراكى أن يكون له ثقل جماهيرى وجغرافى.

٣ – لكل منبر أن ينشر مبادئه وأفكاره التى لا تتعارض مع الدستور ولا ثورة ١٥ مايو وأن يدافع عنها بالطرق المشروعة ومنها إصدار صحيفة تعبر عنه.

جرى التصويت على هذه الاتجاهات فى جلسة ١٥ مارس ١٩٧٦، ففاز الاتجاه الخاص بتشكيل منابر ثابتة داخل الاتحاد الاشتراكى بأغلبية الأصوات ، بينما لم يفز الاتجاه الخاص بتشكيل أحزاب إلا بأربعة أصوات فقط ، من بين ٣٦٠ عضوا ، هم مجموع الهيئة البرلمانية وقتها .

وقد أسفرت المناقشات عن :

١ – الموافقة على ما جاء فى تقرير لجنة مستقبل العمل السياسى بالنسبة للمنابر الثابتة وتطوير الاتحاد الاشتراكى .

٢ – الاتفاق على أن اتجاهات الرأى العام فى المجتمع المصرى تؤدى الى إقامة ثلاثة منابر (يمين، وسط ويسار).

٣ – أن كل منبر يجب أن يكون ممثلا بعدد من أعضاء مجلس الشعب واللجنة المركزية مهما كان عددهم ، وأعلن سيد مرعى أنه رأى عدم التمسك بالشرط الخاص بضرورة تأييد عشر أعضاء اللجنة المركزية والهيئة البرلمانية معا (٥٦ عضوا) للموافقة على قيام المنبر، وذلك لإتاحة الفرصة لقيام منبر يسارى ، وأن رئيس الجمهورية محمد أنور السادات ورئيس مجلس الشعب لن ينضما الى المنابر ، والاتحاد الاشتراكى هو الوعاء الذى يضم هذه المنابر، ويرأسه السادات .

تقرر البدء فوراً فى تشكيل المنابر الثابتة ، حتى يكون لديها الفرصة للاستعداد لانتخابات مجلس الشعب فى أكتوبر (١٩٧٦) ، وقد انتهت الهيئة البرلمانية فى

اجتماعها الثانى ١٧ مارس ١٩٧٦ ، الذى عقدته لمناقشة موضوع المنابر، الى إقرار المبادئ التالية:

١ – يكون الطب المقدم لتشكيل المنبر موقعا عليه من عشرة أعضاء على الأقل من مجلس الشعب واللجنة المركزية .

٢ – ارجاء النظر فى التطوير المطلوب إدخاله على قانون الاتحاد الاشتراكى، الى أن يتم بحث برامج المنابر فى اجتماع مشترك للهيئة البرلمانية واللجنة المركزية .

٣ – يكون تمويل المنابر تمويلا ذاتيا (من المنابر نفسها) عن طريق اشتراكات العضوية ومنح التبرعات، على أن يدعم الاتحاد الاشتراكى ميزانية المنابر التى تحتاج الى دعم ، طبقا لما تقرره اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد الاشتراكى، وعلى كل منبر أن ينشر ميزانيته السنوية.

وتشير الدلائل إلى أن الأسماء المقترحة مؤقتا للاتجاهات الثلاثة هى:

١ – منبر مصر العربى الاشتراكى : ويتحدث باسمه مؤقتا محمود أبو وافية.

٢ – منبر الأحرار الاشتراكيين : ويتحدث باسمه مؤقتا مصطفى كامل مراد.

٣ – المنبر الوطنى التقديمى: ويتحدث باسمه مؤقتا خالد محى الدين.

عقدت اللجنة اجتماعا خاصا يوم ٦ مارس ١٩٧٦. وتم وضع التقرير النهائى لعرضه على الرئيس السادات بعد أن استمعت اللجنة لجميع الأعضاء (١٦٨ عضوا) على مدار ١٦ اجتماعا، وقد قدم المهندس سيد مرعى التقرير النهائى إلى رئيس الجمهورية محمد أنو السادات.

٥ – قرار رئيس الجمهورية "محمد أنور السادات" بتحويل المنابر إلى أحزاب:

فى أول اجتماع للفصل التشريعى الثانى لمجلس الشعب بتاريخ ١١ نوفمبر ١٩٧٦ ألقى رئيس الجمهورية – محمد أنو السادات – خطابا يفتتح به الدورة، ورد فيه:

"بناء على نجاح تجربة الانتخابات واستئنافاً للمسيرة، فقد اتخذت قرار شكلته وأملته معركتكم الانتخابية وما أبرزه فيها الشعب من إرادة... ، هذا القرار هو أن تتحول التنظيمات السياسية ابتداء من اليوم إلى أحزاب ...، ولكن هناك نتائج لابد أن تترتب منطقيا على هذا القرار، أن يد الاتحاد الاشتراكى بالضرورة سوف ترتفع عن الأحزاب، وسوف يصبح كل حزب حراً تماما فى إدارة نشاطه فى حدود القوانين والدستور، ومن هنا لابد من مراجعة النظام الأساسى للاتحاد الاشتراكى حتى يكون

منظما للأحزاب فى إطار القانون الجديد. وقد لا يبقى للاتحاد الاشتراكى فى المرحلة المقبلة إلا ثلاثة أمور:

أولا: المنظمات الجماهيرية المساعدة كتنظيم المرأة والشباب من مرحلة الطلائع إلى مرحلة الاستعداد للانضمام للأحزاب.

ثانيا: المشاركة فى ملكية الصحف حتى لا تعود تلك الأجهزة بالغة الأهمية لأفراد مع ضمان الكفاية للتعبير عن الأحزاب الثلاثة.

ثالثا: لجنة مركزية موسعة تصبح بمثابة المؤتمر العام للاتحاد الاشتراكى مهمتها الأساسية هى المحافظة على صيغة تحالف الشعب التى مازلنا نتمسك بها.

ينضم إلى هذه اللجنة المركزية كل أعضاء مجلس الشعب من أعضاء الأحزاب الثلاثة ومن المستقلين وهيئات مكاتب المنظمات الجماهيرية كالنقابات المهنية والعمالية والتعاونيات الزراعية والغرف التجارية.

على أن ينظم النظام الأساسى للاتحاد الاشتراكى أنشطة الأحزاب، ولابد أن ينص على أسلوب للرقابة على مواردها المالية ولابد أن تكون لها برامج ومهما اختلفت فهى ملتزمة بالأسس الثلاثة التى لا خلاف عليها:

- الوحدة الوطنية فلا تقوم أحزاب على أسس دينية أو عنصرية.
- حتمية الحل الاشتراكى فلا رجعة إلى حكم الرأسمالية والاقطاع، ولا نكوص عن مكاسب العمال والفلاحين.
- السلام الاجتماعى فلا حقد ولا انتقام ولا بث للكراهية بين الفئات.



الملحق رقم (٢)

تأسيس الأحزاب بين القبول والرفض

١٩٧٦ - حتى الآن

م	اسم الحزب	وكيل المؤسسين	موقف لجنة شئون الأحزاب	موقف محكمة الأحزاب
١	مصر العربي الاشتراكي	ممدوح سالم	قبول في ١١ نوفمبر ١٩٧٦	
٢	الأحرار	مصطفى كامل مراد	قبول في ١١ نوفمبر ١٩٧٦	
٣	التجمع الوطني التقدمي الوحدوي	خالد محي الدين	قبول في ١١ نوفمبر ١٩٧٦	
٤	الوفد الجديد	إبراهيم فرج وفؤاد سراج الدين	قبول في ٥ فبراير ١٩٧٨	
٥	الوطني الديمقراطي	أنور السادات	قبول في ١ أكتوبر ١٩٧٨	
٦	الجمهوري	أحمد سامي مبارك	رفض في ١٥ أغسطس ١٩٧٨	تأكيد الرفض
٧	العمل الاشتراكي	إبراهيم شكري	قبول في ١١ ديسمبر ١٩٧٨	
٨	الأمة	أحمد عوض الله الصباحي	رفض في ١١ ديسمبر ١٩٧٩	إلغاء الرفض في ٢٥ يونيو ١٩٨٣
٩	الجبهة الوطنية	محمد ممتاز نصار	رفض في ٢٧ نوفمبر ١٩٧٩	تأكيد الرفض في ٢٦يونيو ١٩٨٣
١٠	الناصري	كمال أحمد	رفض في ١٨ ديسمبر ١٩٨٣	تأكيد الرفض في ٢١ إبريل ١٩٨٩
١١	الاشتراكي العربي	جمال الدين ربيع يوسف	قبول ١٩٨٥	
١٢	المستقبل	فرج علي فوده	رفض في ٣ فبراير ١٩٨٥	تأكيد الرفض في ٢١ مارس ١٩٨٧
١٣	الحضارة الجديدة	مصطفى حمزة الأسدي	رفض في ٢١ إبريل ١٩٨٥	تأكيد الرفض في ٢١ مارس ١٩٨٧
١٤	الوفد الديمقراطي	سيف الغزالي	رفض في يناير ١٩٨٧	
١٥	مصر الفتاة	علي الدين صالح	رفض في ٢٠ أغسطس ١٩٨٨	إلغاء الرفض في ٢١ إبريل ١٩٨٩
١٦	الاتحاد الديمقراطي	محمد إبراهيم ترك	رفض في ١٤ سبتمبر ١٩٨٨	تأكيد الرفض في ٢١ إبريل ١٩٨٩
١٧	الصحوة	يوسف صديق محمد البدري	رفض في ١٩ أكتوبر ١٩٨٨	تأكيد الرفض
١٨	الخضر المصري	كمال كيره	رفض في ١٤ فبراير ١٩٨٨	إلغاء الرفض في ٢١ إبريل ١٩٨٩
١٩	السلام الاجتماعي وصيانة الوحدة الوطنية	هابيل توفيق سعيد	رفض في ١٤ فبراير ١٩٨٩	لم يلجأ لها
٢٠	الشعب الديمقراطي	أنور محمد عفيفي	رفض في ٩ يوليو ١٩٩٠	تأكيد الرفض ١٩٩٢
٢١	العربي الديمقراطي الناصري	ضياء الدين داوود	رفض في ١٠ سبتمبر ١٩٩٠	إلغاء الرفض في ١٩

				إبريل ١٩٩٢
٢٢	الحزب المصرى القومى العربى	مرسى عبد الستار نويش	رفض فى ٢٨ أكتوبر ١٩٩٠– ٣٠ أغسطس ١٩٩٨	تأكيد الرفض
٢٣	الاشتراكى الديمقراطى المصرى	عادل عبد الحليم والى	رفض فى ٤ ديسمبر ١٩٩٠	تأكيد الرفض
٢٤	السلام	فتحى الشيخ محمد	رفض فى ١ يوليو ١٩٩٢	تأكيد الرفض فى ٦ فبراير ١٩٩٤
٢٥	التكافل	أسامة محمد شلتوت	رفض فى ١ نوفمبر ١٩٩٢	إلغاء الرفض فى يناير ١٩٩٥
٢٦	العدالة	عادل حسن والى	رفض فى ١٠ أكتوبر ١٩٩٢	تأكيد الرفض
٢٧	الأحرار الدستوريين	مصطفى النشرتى	رفض	تأكيد الرفض
٢٨	العدالة الاجتماعية	محمد عبد العال حسن	رفض ١٠ ديسمبر ١٩٩٢	إلغاء الرفض ١٩٩٣
٢٩	النهضة الليبرالى	نبيل عبد العليم فوده	رفض ١٠ أكتوبر ١٩٩٣	تأكيد الرفض
٣٠	الجماهيرى الديمقراطى المصرى	عادل حسن والى	رفض فى ٢٤ أغسطس ١٩٩٤	تأكيد الرفض
٣١	الطليعة العربية	فيصل سمير خطاب	رفض فى ٨ ديسمبر ١٩٩٤	تأكيد الرفض ١٤ مارس ١٩٩٨
٣٢	الدستورى	وحيد محمد خالد غازى	رفض ٨ ديسمبر ١٩٩٤	تأكيد الرفض
٣٣	الأمل	محمد السمان أحمد لطفى	رفض ٢٦ يناير ١٩٩٥	تأكيد الرفض
٣٤	الجمهورى	أحمد فؤاد هدية	رفض ١٦ إبريل ١٩٩٥	تأكيد الرفض ٢٠ أغسطس ٢٠٠٠
٣٥	حماية المستهلك	إبراهيم محمد الويشى	رفض فى إبريل ١٩٩٥	تأكيد الرفض فى ١٤ مارس ١٩٩٨
٣٦	المصريين والمغربين وإعادة بناء مصر	عبد الله زايد	رفض ١٢ ديسمبر ١٩٩٥	تأكيد الرفض
٣٧	الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى	زوزو رشاد إمام	رفض فى ٢١ ديسمبر ١٩٩٥	تأكيد الرفض ١٤ إبريل ١٩٩٨
٣٨	التحالف الشعبى القومى الديمقراطى	فوزى خليل محمد غزال	رفض فى ١٤ فبراير ١٩٩٦	تأكيد الرفض ١٢ ابريل ١٩٩٨
٣٩	السادات	محمد محمود عبد الوهاب	رفض ١٥ فبراير ١٩٩٦	تأكيد الرفض فى ٦ فبراير ١٩٩٩
٤٠	السلام والتنمية	عبد الجليل محمد مجاهد	رفض ٢١ مارس ١٩٩٦	تأكيد الرفض
٤١	أكتوبر	محمد معوض جاد	رفض فى ٣٠ يناير ١٩٩٧	تأكيد الرفض فبراير ١٩٩٩
٤٢	الحياة	محمد عمر الشاطبى	رفض ٢٧ مايو ١٩٩٧	تأكيد الرفض
٤٣	الوسط المصرى	أبو العلا ماضى	رفض فى ٢١ سبتمبر ١٩٩٨	تأكيد الرفض ٥ يونيو ١٩٩٩
٤٤	بلدى	محمد عيد إبراهيم	رفض ١٨ ديسمبر ١٩٩٨	تأكيد الرفض فى ٦ مايو ٢٠٠٠
٤٥	مبارك النهضة	نبيل عبد الحليم فوده	رفض ٢٤ مارس ١٩٩٩	تأكيد الرفض فى ١٠ يونيو ٢٠٠٠
٤٦	مصر ٢٠٠٠	فوزى غزال	رفض ١٠ فبراير ١٩٩٩	إلغاء الرفض ٧ إبريل ٢٠٠١
٤٧	المصرى الجديد		رفض فى ٢٣ أكتوبر ١٩٩٩	تأكيد الرفض ٨ يوليو ٢٠٠٠
٤٨	الترابط العربى	محمد سعد	رفض فى أغسطس ١٩٩٩	تأكيد الرفض ١٠

				يونيو ٢٠٠٠
٤٩	حركة الكرامة	حمدين صباحى	رفض	تأكيد الرفض ٨ يوليو ٢٠٠٠
٥٠	الجماهير المصرى	بلال أبو المجد	رفض فى ٢٠ فبراير ٢٠٠٠	تأكيد الرفض ٦ مايو ٢٠٠٠
٥١	الوفاق القومى	أحمد عبد اللطيف شهيب	قبول ٣ مارس ٢٠٠٠	
٥٢	مبارك ٢٠٠٠		رفض ابريل ٢٠٠٠	تأكيد الرفض
٥٣	الإصلاح	جمال سلطان	رفض أغسطس ٢٠٠٠	تأكيد الرفض
٥٤	الجمهورى	أحمد فؤاد	رفض ٢٠٠٠	تأكيد الرفض
٥٥	الطليعة العربية	محمد البدرشينى	رفض	تأكيد الرفض
٥٦	الوفد المصرى الاجتماعى الديمقراطى	أيمن نور	رفض سبتمبر ٢٠٠٢	تأكيد الرفض
٥٧	الشريعة	ممدوح إسماعيل	رفض ٧ ديسمبر ١٩٩٧	تأكيد الرفض
٥٨	الجيل الديمقراطى	ناجى الشهابى	رفض ٢٠ أغسطس ٢٠٠٠	إلغاء الرفض فى ٢٠٠٢
٥٩	مصر السلام	عاطف أحمد عبد الله جودى	رفض ١٦ نوفمبر ٢٠٠٢	لم يصدر حتى إعداد الكتاب
٦٠	المؤتمر الديمقراطى	سحر السيد محمد ابراهيم	رفض ١٦ نوفمبر ٢٠٠٢	لم يصدر حتى إعداد الكتاب
٦١	شباب مصر	أحمد عبد الهادى	رفض ١٦ نوفمبر ٢٠٠٢	لم يصدر حتى إعداد الكتاب

* لم يتيسر الوصول إلى التاريخ المحدد الذى أصدرت محكمة الأحزاب فيه حكمها بالنسبة إلى بعض الأحزاب.

الملحق رقم ٣

نتائج انتخابات مجلس الشعب ١٩٧٦ - ٢٠٠٠

الانتخابات الحزب	١٩٧٦	١٩٧٩	١٩٨٤	١٩٨٧	١٩٩٠	١٩٩٥	٢٠٠٠
حزب مصر	٢٨٣	غير متواجد	غير متواجد	غير متواجد	لم يمثل	لم يشارك	لم يمثل
الحزب الوطنى	غير متواجد	٣٠٨	٣٩٠	٣٤٨	٣٦٠	٤١٧	٣٨٩
الأحرار	١٢	٣	لم يمثل	متحالف مع العمل	مقاطع	١	١
التجمع	٢	غير متواجد	لم يمثل	لم يمثل	٥	٥	٦
المستقلين	٥٣	١٠	محرمون	٥	٧٩	١٣	١٦
العمل	غير متواجد	٢٩	لم يمثل	٦٠	مقاطع	قاطع	لم يمثل
الوفد	غير متواجد	غير متواجد	٥٨	٣٥	مقاطع	٦	٧
الناصرى	غير متواجد	غير متواجد	غير متواجد	غير متواجد	غير متواجد	١	٣
الإخوان	غير متواجد	غير متواجد	مؤتلفا مع الوفد	متحالف مع العمل	مقاطع	١	١٧
المجموع	٣٥٠	٣٥٠	٤٤٨	٤٤٨	٤٤٤	٤٤٤	٤٤٤

أعضاء مجلس الشعب المنتخبون من أحزاب وقيادات
المعارضة المصرية (١٩٨٤ — ١٩٩٥)



الأحزاب المصرية المشاركة فى انتخابات مجلس الشعب ٢٠٠٠

م	الحزب	الرئيس	التأسيس	المقاعد	إصدارات
١	الوطنى الديمقراطى	حسنى مبارك	١٩٧٨	٣٨٩	جريدة مايو ومجلة اللواء الإسلامى
٢	الوفد الجديد	نعمان جمعة	١٩٨٣	٧	جريدة الوفد ومجلة البداية
٣	التجمع	خالد محى الدين	١٩٧٧	٦	جريدة الأهالى وكتاب شهرى
٤	الناصرى	ضياء الدين داود	١٩٩٢	٣	جريدة العربى
٥	الأحرار		١٩٧٧	تم تجميده عام ٢٠٠٢	جريدة الأحرار

الملحق رقم (٤)

القوانين الأساسية المنظمة للحياة السياسية

١ - قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧:

بعد مناقشة طويلة وافق مجلس الشعب على القانون بتاريخ ٢٠ يونيو ١٩٧٧، وأصدره رئيس الجمهورية فى ٢٩ يونيو من العام نفسه.

مادة ١: للمصريين حق تكوين الأحزاب السياسية، ولكل مصرى الحق فى الانتماء لأى حزب سياسى، وذلك طبقا لأحكام هذا القانون.

مادة ٢: يقصد بالحزب السياسى كل جماعة أو منظمة تؤسس طبقاً لأحكام هذا القانون وتقوم على مبادئ وأهداف مشتركة وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، وذلك عن طريق المشاركة فى مسئوليات الحكم.

مادة ٣: تسهم الأحزاب السياسية التى تؤسس طبقا لأحكام هذا القانون فى تحقيق التقدم السياسى والاجتماعى والاشتراكى الديمقراطى والحفاظ على قوى الشعب العاملة، والسلام الاجتماعى ومكاسب العمال والفلاحين وذلك على الوجه المبين بالدستور.

وتعمل هذه الأحزاب باعتبارها تنظيمات وطنية وشعبية وديمقراطية على تجميع المواطنين وتمثيلهم سياسيا.

مادة ٤: يشترط لتأسيس حزب سياسى ما يلى:

أولاً: عدم تعارض مبادئ الحزب وأهدافه وبرامجه مع:

أ - مبادئ الشريعة باعتبارها مصدرا رئيسيا للتشريع.

ب - الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى والنظام الاشتراكى الديمقراطى والمكاسب الاشتراكية.

ثانيا: تميز برامج الحزب عن برامج الأحزاب القائمة وقت الإخطار عن تأسيسه فى السياسات التى يعتمد عليها فى تحقيق أهدافه فى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ثالثاً: عدم قيام الحزب على أسس طبقية أو طائفية أو فئوية أو جغرافية أو على أساس التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة.

رابعاً: عدم انطواء وسائل الحزب على إقامة أية تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية.

خامساً: عدم قيام الحزب كفرع لحزب فى الخارج.

سادساً: علانية مبادئ وأهداف وسائل الحزب وتشكيلاته وقياداته.

مادة ٥: يجب أن يشمل النظام الداخلى للحزب القواعد التى تنظم كل شئونه السياسية والتنظيمية والمالية والإدارية بما يتفق وأحكام هذا القانون، ويجب أن يتضمن هذا النظام بصفة خاصة ما يلى:

أولاً: اسم الحزب ويجب ألا يكون مماثلا أو مشابها لاسم حزب قائم.

ثانيا: بيان المقر الرئيسى للحزب ومقاره الفرعية إن وجدت، ويجب أن تكون جميع مقار الحزب داخل جمهورية مصر العربية وفى غير الأماكن الإنتاجية أو الخدمية أو التعليمية.

ثالثاً: المبادئ أو الأهداف التى يقوم عليها الحزب، والبرامج والوسائل التى يدعو إليها لتحقيق هذه الأهداف.

رابعاً: شروط العضوية فى الحزب وقواعد وإجراءات الانضمام إليه والفصل من عضويته والانسحاب منه.

ولا يجوز أن توضع شروط للعضوية على أساس التفرقة بسبب العقيدة الدينية أو العنصر أو الجنس أو المركز الاجتماعى.

خامساً: طريقة وإجراءات تكوين تشكيلات الحزب واختيار قيادته وأجهزته القيادية ومباشرته لنشاطه وتنظيم علاقته بأعضائه على أساس ديمقراطى وتحديد الاختصاصات السياسية والتنظيمية والمالية والإدارية لأى من هذه القيادات والتشكيلات مع كفالة أوسع مدى للمناقشة الديمقراطية وداخل هذه التشكيلات.

سادساً: النظام المالى للحزب شاملا تحديد مختلف موارده والمصرف الذى تودع فيه أمواله والقواعد والإجراءات المنظمة للصرف من هذه الأموال وقواعد وإجراءات إمساك حسابات الحزب ومراجعتها وإقرارها وإعداد موازنته السنوية واعتمادها.

سابعاً: قواعد وإجراءات الحل والاندماج الاختيارى للحزب وتنظيم تصفية أمواله والجهة التى تؤول إليها هذه الأموال.

مادة ٦: يشترط فيمن يقبل انضمامه إلى عضوية أى حزب سياسى ما يلى:

١ - أن يكون مصريا، فإذا كان متجنساً وجب أن يكون قد مضى على تجنسه خمس سنوات على الأقل، ومع ذلك يشترط فيمن يشترك فى تأسيس الحزب أن يكون من أب مصرى.

٢ - أن يكون متمتعا بحقوقه السياسية كاملة.

٣ - ألا يكون من أعضاء الهيئات القضائية أو من ضباط أو أفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو من أعضاء الرقابة الإدارية أو المخابرات العامة أو من أعضاء السلك السياسى أو القنصلى.

مادة ٧: يجب تقديم إخطار كتابى إلى أمين اللجنة المركزية المنصوص عليها فى (المادة ٢٠) عن تأسيس الحزب موقع عليه من خمسين عضوا من أعضائه المؤسسين. ومصدق رسميا على توقيعاتهم على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، وترفق بهذا الإخطار جميع المستندات المتعلقة به، وبصفة خاصة النظام الداخلى للحزب واسماء أعضائه المؤسسين. وبيان أموال الحزب ومصادرها والمصرف المودعة فيه واسم من ينوب عن الحزب فى إجراءات تأسيسه.

ويعرض الأخطار عن تأسيس الحزب على اللجنة المنصوص عليها فى المادة التالية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم هذا الإخطار.

مادة ٨: تشكل اللجنة المركزية للأحزاب على النحو التالى:

١ - رئيس مجلس الشورى رئيساً.

٢ - وزير العدل.

٣ - وزير الدولة لشئون مجلس الشعب.

٤ - وزير الداخلية.

٥ - ثلاثة من غير المنتمين إلى أى حزب سياسى من بين رؤساء الهيئات القضائية السابقين أو نوابهم. ويصدر باختيارهم قرار من رئيس اللجنة المركزية.

وتختص هذه اللجنة بفحص الاخطارات المقدمة عن تأسيس الأحزاب للتحقق من توفير الشروط المقررة فى هذا القانون، وذلك بالإضافة إلى اختصاصات اللجنة الأخرى التى نصت عليها أحكامه، وللجنة خلال ثلاثين يوما من تاريخ عرض الإخطار بتأسيس الحزب الاعتراض على سبب تأسيسه.

يخطر رئيس اللجنة طالبى التأسيس بقرار الاعتراض وأسبابه بكتاب موصى عليه بعلم الوصول خلال ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ صدوره. ويجوز لطالبى التأسيس الطعن فى هذا القرار أمام محكمة القضاء الإدارى خلال الثلاثين يوما التالية لإخطارهم به، وتفصل المحكمة فى الطعن خلال أربعة أشهر على الأكثر من تاريخ إيداع عريضته.

ماد ٩: يتمتع الحزب بالشخصية الاعتبارية، ويمارس نشاطه السياسى وذلك اعتباراً من اليوم التالى لإنقضاء المدة المحددة بالفقرة الثالثة من المادة السابقة، وذلك ما لم تكن قد اعترضت على تأسيسه اللجنة المنصوص عليها فى المادة المذكورة أو من تاريخ الحكم برفض تنفيذ قرارها بالاعتراض على هذا التأسيس أو بإلغاء هذا القرار.

ولا يجوز لمؤسس الحزب ممارسة أى نشاط حزبى أو إجراء أى تصرف باسم الحزب إلا فى الحدود اللازمة لتأسيسه، وذلك قبل التاريخ المحدد لتمتعه بالشخصية الاعتبارية طبقاً لأحكام الفقرة السابقة.

مادة ١٠: رئيس الحزب هو الذى يمثله فى كل ما يتعلق بشئونه أمام القضاء أو أمام أية جهة أخرى أو فى مواجهة الغير.

ويجوز لرئيس الحزب أن ينيب عنه أحد أو أكثر من قيادات الحزب مباشرة بعض اختصاصات رئيسه وذلك طبقا لنظامه الداخلى.

مادة ١١: تتكون موارد الحزب من اشتركات وتبرعات أعضائه وحصيلة عائد استثمارات أمواله فى الأوجه غير التجارية التى يحددها نظامه الداخلى، ولا يعتبر من الأوجه التجارية فى حكم هذه المادة استثمار أموال الحزب أن يعلن عن اسم المتبرع له وقيمة ما تبرع فى إحدى الصحف اليومية على الأقل وذلك إذا ازادت قيمة التبرع على خمسمائة جنيه فى المدة الواحدة أو على ألف جنيه فى العام الواحد.

ولا تخصم قيمة التبرعات التى تقدم للأحزاب من وعاء أية ضريبة نوعية أو من وعاء الضريبة العامة على الإيراد.

مادة ١٢: لا يجوز صرف أموال الحزب إلا على أغراضه وأهدافه طبقا للقواعد والإجراءات التى يتضمنها نظامه الداخلى، ويجب على الحزب أن يودع أمواله فى أحد المصارف المصرية وأن يمسك دفاتر منظمة للحسابات تتضمن إيرادات الحزب ومصروفاته طبقا للقواعد التى يحددها نظامه الداخلى.

ويتولى الجهاز المركزى للمحاسبات بصفة دورية مراجعة دفاتر ومستندات حسابات إيرادات ومصروفات الحزب وغير ذلك من شئونه المالية، وذلك للتحقق من سلامة موارد الحزب ومشروعية أوجه صرف أمواله، وعلى الحزب أن يمكن الجهاز من ذلك.

وعلى الجهاز المذكور إعداد تقرير سنوى عن كافة الأوضاع والشئون المالية للحزب وإخطار أمين اللجنة المركزية والوزير المختص بالتنظيمات الشعبية السياسية بهذه التقارير.

مادة ١٣: تعفى المقار والمنشآت المملوكة للحزب وأمواله من جميع الضرائب والرسوم العامة والمحلية.

مادة ١٤: تعتبر أموال الحزب فى حكم الأموال العامة فى تطبيق أحكام قانون العقوبات، كما يعتبر القائمون على شئون الحزب والعاملون به فى حكم الموظفين العموميين فى تطبيق أحكام القانون المذكور، وتسرى عليهم أحكام قانون الكسب غير المشروع.

ولا يجوز فى غير حالة التلبس بجناية أو جنحة تفتيش أى مقر من مقار الحزب إلا بحضور أحد رؤساء النيابة العامة، والا اعتبر التفتيش باطلاً. ويجب على النيابة العامة إخطار أمين اللجنة المركزية بما اتخذ من إجراء بمقار الحزب خلال ثمان وأربعين ساعة من اتخاذه.

مادة ١٥: لكل حزب حق إصدار صحيفة أو أكثر للتعبير عن آرائه، وذلك دون التقيد بالحصول على الترخيص المشار إليه فى المادتين ١ ، ٢ من القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦٠ بشأن تنظيم الصحافة.

مادة ١٦: يخطر أمين اللجنة المركزية والوزير المختص بالتنظيمات الشعبية والسياسية بكتاب موصى عليه بعلم الوصول بأى قرار يصدره الحزب بتغيير رئيسه أو بحل حزب أو اندماجه أو بأى تعديل فى نظامه الداخلى، وذلك خلال عشرة أيام من تاريخ صدور القرار.

مادة ١٧ : يجوز لأمين اللجنة المركزية بعد موافقة اللجنة المنصوص عليها فى المادة ٨ أن يطلب من محكمة القضاء الإدارى حل الحزب وتصفية أمواله وتحديد الجهة التى تؤول إليها هذه الأموال وذلك لأحد الأسباب التالية :

أولاً : فقد شرط من شروط التأسيس المنصوص عليها فى المادة ٤.

ثانياً : صدور حكم نهائى بإدانة قيادات الحزب كلها أو بعضها فى جريمة من الجرائم المخلة بالوحدة الوطنية أو تحالف قوى الشعب العاملة أو السلام الاجتماعى أو بالنظام الاشتراكى الديمقراطى، وذلك إذا كانت الجريمة قد وقعت بسبب أو بمناسبة مباشرة هذه القيادات لنشاط الحزب أو تصرفاته. كما يجوز لأمين اللجنة المركزية بعد موافقة اللجنة المركزية أن يطلب من تلك المحكمة بصفة مستعجلة وقف نشاط الحزب أو أى قرار من قراراته لأحد الأسباب المشار إليها، وذلك إلى حين الفصل فى طلب حل الحزب.

وتعلن عريضة الطلب فى أى من الحالات السابقة شاملة الأسباب التى تستند عليها إلى رئيس الحزب خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ إبداعها سكرتارية المحكمة، ويجب على المحكمة أن تفصل خلال خمسة عشر يوما فى طلب وقف نشاط الحزب أو أحد قراراته وعلى المحكمة أن تفصل فى طلب حل الحزب على وجه السرعة.

مادة ١٨ : لا يتمتع الحزب الذى لا يحصل على عشرة مقاعد على الأقل فى مجلس الشعب فى أية انتخابات عامة لاحقة لتأسيسه بالمزايا المنصوص عليها فى المادة ١٣ من هذا القانون.

مادة ١٩ : يستهدف الاتحاد الاشتراكى العربى برئاسة رئيس الدولة الحفاظ على مبادئ ثورتى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ و١٥ مايو سنة ١٩٧١ ودعم الوحدة الوطنية وتحالف قوى الشعب العاملة والمكاسب الاشتراكية وتوطيد السلام الاجتماعى وتعميق النظام الاشتراكى الديمقراطى وتوسيع مجالاته. وتتولى هذه الاختصاصات اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى العربى.

مادة ٢٠ : تشكل اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى العربى برئاسة رئيس الدولة وعضوية :

١ – كافة أعضاء مجلس الشعب.

٢ - رؤساء وممثلو النقابات المهنية والاتحاد العام للعمال والنقابات العمالية العامة والاتحادات التعاونية واتحادات الغرف التجارية والصناعية.

٣ - رؤساء وممثلو اتحادات الكتاب والطلاب والمجلس الأعلى للصحافة، ويصدر بتحديد أسماء أعضاء اللجنة المشار إليها فى البندين ٢، ٣ قرار من رئيسها.

٤ - ويجوز بقرار من رئيس اللجنة أن يضم إلى عضويتها عدد من ذوى الرأى والخبرة والشخصيات العامة.

ولا يجوز فى جميع الأحوال أن يزيد عدد أعضاء اللجنة من غير أعضاء مجلس الشعب على مائة وعشرين عضوا، كما لا يجوز أن يقل أعضاء اللجنة من العمال والفلاحين عن نصف عدد أعضائها مع مراعاة أن تكون المرأة ممثلة فى هذه اللجنة.

وينتخب أمين عام للاتحاد الاشتراكى العربى وأمينان مساعدان أحدهما من العمال أو الفلاحين بالطريق السرى المباشر بين أعضاء اللجنة، وعليم وقف نشاطهم الحزبى فور انتخابهم إذا كانوا من المنتمين لأحد الأحزاب السياسية.

ويكون الأمين العام للاتحاد الاشتراكى العربى أمينا للجنة المركزية ويعاونه فى ذلك الأمينان المساعدان.

وتضع اللجنة لائحة لتنظيم أسلوب العمل فيها وكيفية ممارستها لاختصاصاتها.

ولا يؤاخذ أعضاء اللجنة عما يبدونه من آراء وأفكار فى أداء عملهم بها أو باللجان المتفرعة عنها.

وتصدر قرارات اللجنة نافذة وملزمة فى حدود الاختصاصات المخولة لها طبقاً لأحكام هذا القانون.

مادة ٢١: تضع اللجنة المركزية القواعد المنظمة لاتصال الحزب بأى حزب أو تنظيم سياسى أجنبى وذلك بناء على ما يقترحه أمين اللجنة. ولا يجوز لأى حزب التعاون أو التحالف مع أى حزب أو تنظيم سياسى أجنبى إلا طبقا للقواعد المشار إليها فى الفقرة السابقة.

الباب الثانى: العقوبات:

مادة ٢٢: يعاقب بالسجن كل من أنشأ أو أسس أو نظم أو أدار على خلاف أحكام هذا القانون تنظيما حزبياً غير مشروع، ولو كان مستتراً فى وصف جمعية أو هيئة أو منظمة أو جماعة أيا كانت التسمية أو الوصف الذى يطلق عليه.

وتكون العقوبة بالأشغال المؤبدة أو المؤقتة، إذا كان التنظيم الحزبى غير المشروع معاديا لنظام المجتمع أو ذا طابع عسكرى، أو إذا ارتكبت الجريمة بناء على تخابر مع دولة أجنبية.

وتكون العقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة إذا ارتكبت بناء على تخابر مع دولة معادية.

وتقضى المحكمة فى جميع الأحوال عند الحكم بالإدانة بحل التنظيمات المذكورة وإغلاق أمكنتها ومصادرة الأموال والأمتعة والأدوات والأوراق الخاصة بها أو المعدة لاستعمالها.

مادة ٢٣: يعاقب بالحبس كل من انضم إلى تنظيم حزبى غير مشروع ولو كان مستترا فى وصف جمعية أو هيئة أو منظمة أو جماعة أيا كانت التسمية أو الوصف الذى يطلق على هذا التنظيم.

وتكون العقوبة الأشغال الشاقة المؤقتة إذا كان التنظيم المذكور قد نشأ بالتخابر مع دولة معادية وكان الجانى يعلم بذلك.

مادة ٢٤: يعفى من العقوبة كل من بادر بإبلاغ السلطات المختصة عن وجود أى من التنظيمات المشار إليها فى المادتين السابقتين وذلك إذا تم الإبلاغ قبل بدء التحقيق.

ويجوز للمحكمة الإعفاء من العقوبة إذا تم الإبلاغ بعد بدء التحقيق ويساعد فى الكشف عن مرتكبى الجريمة الآخرين.

مادة ٢٥: يعاقب بالحبس كل مسئول فى حزب سياسى أو أى من أعضائه أو من العاملين به، قبل أو تسلم مباشرة أو بالواسطة مالاً أو حصل على ميزة أو منفعة بغير وجه حق من شخص اعتبارى مصرى لممارسة أى نشاط يتعلق بالحزب.

وتكون العقوبة السجن إذا كان المال والميزة أو المنفعة من أجنبى أو من أية جهة أجنبية.

وتقضى المحكمة فى جميع الأحوال بمصادرة كل مال يكون متحصلا من الجريمة.

مادة ٢٦: يعاقب بالحبس وبغرامة لا تجاوز خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من خالف أحكام المادة ٤ والفقرة الثانية من المادة ٩ أو الفقرة الأولى أو الثانية من المادة ٢١ من هذا القانون.

مادة ٢٧: لا تخل أحكام هذا القانون بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات، أو أى قانون آخر.

الباب الثالث: أحكام ختامية ووقتية:

مادة ٢٨: استثناء من أحكام المادة ٧ يشترط لتأسيس أى حزب سياسى من تاريخ العمل بهذا القانون وحتى بداية الدور الأخير من الفصل التشريعى الحالى لمجلس الشعب أن يكون من بين مؤسسيه عشرون عضوا على الأقل من أعضاء هذا المجلس.

مادة ٢٩: فيما عدا ما يصدر بتحديده وتنظيمه قرار من اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى العربى خلال ثلاثين يوما من تاريخ العمل بهذا القانون، تلغى أمانات وتنظيمات ولجان ومؤتمرات الاتحاد المذكور.

مادة ٣٠: تستمر قائمة التنظيمات السياسية الحالية وهى:

١ - حزب مصر العربى الاشتراكى.

٢ - حزب الأحرار الاشتراكيين.

٣ - حزب التجمع الوطنى التقدمى الوحدوى.

وتتمتع بالشخصية الاعتبارية وتمارس نشاطها السياسى فى الأحزاب طبقا لأحكام هذا القانون، وعليها أن تخطر أمين اللجنة المركزية والوزير المختص بالتنظيمات الشعبية والسياسية بالأوراق والمستندات المتعلقة بتأسيسها خلال ثلاثين يوما من تاريخ العمل بهذا القانون.

مادة ٣١: يحدد بقرار من أمين اللجنة المركزية طبقاً للقواعد التى تضعها اللجنة ما يؤول إلى الأحزاب المشكلة طبقاً لأحكام هذا القانون من أموال هذا الاتحاد خلال ستين يوما من تاريخ العمل به.

ويجوز بقرار من أمين اللجنة المركزية التنازل عن حق إيجار الأماكن التى يشغلها الاتحاد المذكور إلى أى من الأحزاب المشار إليها أو إلى إحدى وحدات الجهاز الإدارى للدولة أو إحدى الهيئات العامة أو إلى غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة وطبقاً للقواعد التى تضعها اللجنة المركزية.

وتحل الجهة التى يصدر القرار بالتنازل إليها طبقا لأحكام الفقرة السابقة بقوة القانون محل الاتحاد المذكور.

مادة ٣٢: تلغى المادتان ٢ ، ٦ من المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٢ فى شأن حل الأحزاب السياسية ولا يجوز استنادا إلى أحكام هذا القانون إعادة تكوين الأحزاب التى خضعت للمرسوم بالقانون المشار إليه أو الأحزاب التى تتعارض مقوماتها مع مبادئ ثورتى ٢٣ يوليو ١٩٥٢ و١٥ مايو سنة ١٩٧١.

وتلغى المواد الثانية والثالثة والتاسعة من القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية الوحدة الوطنية والمادة ٢ من قرار رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ بشأن حماية حرية الوطن والمواطن. كما يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون.

مادة ٣٣: ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية ويعمل به من تاريخ نشره. يختم هذا القانون بخاتم الدولة، وينفذ كقانون من قوانينها.

تعديلات فى قانون الأحزاب:

كان التعديل الأول عام ١٩٧٩، حيث نص على ضرورة موافقة القوى والأحزاب السياسية على اتفاقية السلام المصرى – الإسرائيلى، كما تضمنت تلك التعديلات شروطاً على تكوين الأحزاب فيما يتعلق بهذه المسألة، حيث نصت المادة ٤ – سادساً منه على "عدم انتماء أى من مؤسسى أو قيادات الحزب أو ارتباطه أو تعاونه مع أى أحزاب أو تنظيمات أو جماعات معادية أو مناهضة للمبادئ التى وافق عليها الشعب فى الاستفتاء على معاهدة السلام وإعادة تنظيم الدولة بتاريخ ٢٠ أبريل ١٩٧٩، وكذلك للمبادئ المنصوص عليها فى البند أولاً وهى: –

١ – مبادئ الشريعة الإسلامية.

٢ – مبادئ ثورتى ٢٣ يوليو ١٩٥٢ و١٥ مايو ١٩٧١.

٣ – مبادئ الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى والنظام الاشتراكى الديمقراطى والمكاسب الاشتراكية.

كما حظرت إعادة تكوين الأحزاب التى كانت موجودة قبل ثورة يوليو ١٩٥٢. فيما عدا الحزب الوطنى والحزب الاشتراكى (حزب مصر الفتاه) كتأكيد للمادة ٤ من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى. وأيضاً نصت المادة ٤ – سابعا على "ألا يكون من بين مؤسسى الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جديدة على قيامه بالدعوة أو المشاركة فى الدعوة أو التجنيد أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادئ أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع المبادئ المنصوص عليها فى البند السابق.

وحدث تعديل آخر فى مارس ١٩٨١، وقضـى بـأن تصدر لجنـة شـئون الأحـزاب قرارها بالبت فى تأسيس الحزب خلال أربعة أشهر، بدلا من ثلاثة أشهر وذلك حتـى يتاح الوقت الكـافى للجنـة شـئون الأحـزاب، لدراسـة مـا يكـون قـد قـدم إليـها مـن اعتراضات ومستندات، ويعتبر فوات مدة الشهور الأربعـة دون صـدور قـرار مـن لجنـة شئون الأحزاب بالموافقة بمثابة اعتراض على قيامه. كما نـص علـى أن يخطـر رئيـس لجنة شئون الأحزاب رئيس مجلـس الشـعب ورئيـس مجلـس الشـورى والمدعـى العـام الاشتراكى بأسماء المؤسسين لأى حزب جديد، حتى يقف الشعب ممثـلا فـى نوابـه، على أسماء مؤسسى الحزب الجديد وميولهم السياسية.

ويقضى التعديل بضرورة إعلان هذه الأسماء فى أماكن ظاهرة فـى كـل مـن مجلـس الشعب ومجلس الشورى لمدة شـهر. كمـا الـزم المدعـى العـام الاشـتراكى ينشـر أسمـاء مؤسسى الحزب فى ثلاث صحف قومية صباحية ثلاث مرات بواقع مـرة كـل أسـبوع حتى يتاح للشعب فرصة الاعتراض على أى من تلك الأسمـاء وذلـك خـلال شـهر مـن تاريخ أول إعلان. كما يقضى التعديل بأن تبت لجنة الأحزاب فى طلب إنشاء الحزب الجديد خلال أربعة شهور، فإذا انقضت هذه المدة دون صـدور قـرار بالموافقـة، اعتـبر ذلك بمثابة الاعتراض على قيام الحزب.

أما التعديل الذى حدث فى ديسمبر ١٩٩٢ فقد ركز على حظـر ممارسـة أى نشـاط حزبى قبل اكتسابه الشخصية الاعتبارية من خلال لجنة الأحزاب، ويعاقب بـالحبس الذى لا تقل مدته عن سنة ولا تزيد عن خمس سنوات كل مـن يخـالف هـذا الحكـم. فضلا عن تشديد العقوبة على مخالفة المادة ٤ من القانون الأصلى الذى يحظر قيـام أى حزب على أساس دينى. أما النقطة الثانية، فيحظر بمقتضاها قيامٍ أى حـزب شـرعى بالاتصال بأى حزب أجنبى دون إخطـار لجنـة الأحـزاب مسبقاً، ثـم عـرض نتيجـة الاتصالات على اللجنة خلال خمسة عشر يوما من إجرائها.

كما قضت المحكمة الدستورية العليا برئاسة المستشار الدكتور عوض المر فـى يونيـو ١٩٩٥، بعدم دستورية نص الفقرة ٢١ من المادة ١٥ من قانون الأحزاب السياسية التى تقضى بأن يكون رئيس الحزب مسئولا مع رئيس تحريـر صحيفـة الحـزب عمـا ينشـر فيها، وأسست المحكمة فى شأن دستورية النصوص العقابية، وذلك بالنظر إلى القيـود الخطيرة التـى تفرضـها علـى الحريـة الشـخصية، وأن المسئولية الجنائيـة بطريقـة القياس، فقد ألحق المشروع مسئولية رئيس الحزب بمسئولية رئيس التحريـر، وربطـها

بها، وجعلها من جنسها، وأضافها إليها لتتبعها ثبوتا ونفياً، وليحيلها إلى مسئولية مفترضة فى كل مكوناتها وعناصرها. فلا تقوم الجريمة بها بناء على أمنحال محددة.

٢ - القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦
بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية

باسم الأمة: - مجلس الوزراء

بعد الاطلاع على الإعلان الدستورى الصادر فى ١٠ من فبراير سنة ١٩٥٣:

وعلى القرار الصادر فى ١٧ من نوفمبر سنة ١٩٥٤ بتخويل مجلس الوزراء سلطات رئيس الجمهورية:

وعلى المرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ الخاص بالانتخاب والقوانين المعدلة له:

وعلى ما أرتآه مجلس الدولة: وبناء على ما عرضه وزير الداخلية:

أصدر القانون الآتى:

الباب الأول - فى الحقوق السياسية ومباشرتها

مادة ١: على كل مصرى ومصرية بلغ ثمانى عشرة سنة ميلادية أن يباشر بنفسه الحقوق السياسية الآتية:

أولا: إبداء الرأى فيما يأتى:

١ - الاستفتاء الذى يجرى لرئاسة الجمهورية.

٢ - كل استفتاء آخر ينص عليه الدستور.

ثانياً: انتخاب أعضاء كل من:

١ - مجلس الشعب.

٢ - مجلس الشورى.

٣ - المجالس الشعبية المحلية.

ويعفى من أداء هذا الواجب ضباط وأفراد القوات المسلحة الرئيسية والفرعية والإضافية وضباط أفراد هيئة الشرطة طوال مدة خدمتهم بالقوات المسلحة أو الشرطة.

وتكون مباشرة الحقوق سالفة الذكر على النحو وبالشروط المبينة فى هذا القانون.

مادة ٢: يحرم من مباشرة الحقوق السياسية:

١ - المحكوم عليه فى جناية ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.

٢ - من فرضت الحراسة معلى أمواله بحكم من محكمة القيم وذلك طوال مدة فرضها، وفى حالة صدور حكم محكمة القيم بالمصادرة يكون الحرمان لمدة خمس سنوات.

٣ - ملغاة بالقانون ١٩٩٤/٢٢٠.

٤ - المحكومة عليه بعقوبة الحبس فى سرقة أو إخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو إعطاء شيك لا يقابله رصيد أو خيانة أمانة أو غدر أو رشوة أو تفالس بالتدليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة مزورة أو إغراء شهود أو هتك عرض أو إفساد أخلاق الشباب أو انتهاك حرمة الآداب أو تشرد أو فى جريمة ارتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية والوطنية، كذلك المحكوم عليه لشروع منصوص عليه لإحدى الجرائم المذكورة وذلك ما لم يكن الحكم موقوفا تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره.

٥ - المحكوم عليه بالحبس فى إحدى الجرائم الانتخابية المنصوص عليها فى المواد ٤٠ و٤١ و٤٢ و٤٤ و٤٥ و٤٦ و٤٧ و٤٨ و٤٩ من هذا القانون وذلك ما لم يكن الحكم موقوفا تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره.

٦ - من سبق فصله من العاملين فى الدولة أو القطاع العام لأسباب مخلة بالشرف ما لم تنقض خمس سنوات من تاريخ الفصل إلا إذا كان قد صدر لصالحه حكم نهائى بإلغاء قرار الفصل أو التعويض عنه.

٧ - ملغاة بالقانون ٢٢٠ لسنة ١٩٩٤.

مادة ٣: تقف مباشرة الحقوق السياسية بالنسبة للأشخاص الآتى ذكرهم:

١ - المحجور عليهم مدة الحجر.

٢ - المصابون بأمراض عقلية المحجوزون مدة حجزهم.

٣ - الذين شهر إفلاسهم مدة خمس سنوات من تاريخ شهر إفلاسهم ما لم يرد إليهم اعتبارهم قبل ذلك.

الباب الثانى - فى جداول الانتخاب

مادة٤: يجب أن يقيد فى جداول الانتخاب كل من له مباشرة الحقوق السياسية من الذكور والإناث ومع ذلك لا يقيد من اكتسب الجنسية المصرية بطريق التجنس إلا إذا كانت قد مضت خمس سنوات على الأقل على اكتسابه إياها.

مادة٥: تنشأ جداول انتخاب تقيد فيها أسماء الأشخاص الذين تتوافر فيهم شروط الناخب فى أول نوفمبر من كل سنة وحتى الحادى والثلاثين من يناير من السنة التالية، ولم يلحق بهم أى مانع من موانع مباشرة الحقوق السياسية، وتعرض هذه الجداول فى الأول من شهر فبراير إلى اليوم الأخير منه وذلك فى المكان وبالكيفية التى تبينها اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

مادة ٦: تبين اللائحة الجهات التى يعد لكل منها جداول انتخاب خاص.

كما تتضمن اللائحة بيان كيفية إعداد جداول الانتخاب ومحتوياتها وطريقة مراجعتها وتعديلها وعرضها والجهات التى تحفظ فيها وتشكيل اللجان التى تقوم بالقيد وغيره مما هو منصوص عليه فى هذا القانون.

مادة ٧: تقوم النيابة العامة بإبلاغ وزارة الداخلية بالأحكام النهائية التى يترتب عليها الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية أو وقفها.

وفى حالة فصل العاملين فى الدولة أو القطاع العام لأسباب مخلة بالشرف تقوم الجهة التى كان يتبعها العامل بهذا الإبلاغ.

ويجب أن يتم الإبلاغ فى جميع الحالات خلال خمسة عشر يوما من التاريخ الذى يصبح فيه الحكم أو القرار نهائيا.

مادة ٨: للجنة القيد أن تطلب ممن قيد أسمه أو ممن يراد قيد أسمه أن يثبت شخصيته وسنة وجنسيته.

مادة ٩: لا يجوز أن يقيد الناخب فى أكثر من جدول انتخاب واحد.

مادة ١٠: لا يجوز إدخال أى تعديل على جداول الانتخاب بعد دعوة الناخبين إلى الانتخاب أو الاستفتاء على أن يبدأ المواعيد المنصوص عليها فى المادة الخامسة وما بعدها كاملة من جديد من اليوم التالى لإعلان وزير الداخلية نتيجة الانتخاب أو الاستفتاء.

مادة ١١ : الموطن الانتخابى هو الجهة التى يقيم فيها الشخص عادة ومع ذلك يجوز له أن يختار لقيد أسمه الجهة التى بها محل عمله الرئيسى أو التى له بها مصلحة جدية أو مقر عائلته ولو لم يكن مقيما فيها.

وتبين اللائحة التنفيذية الطريقة التى يتم بها هذا الاختيار وموعده.

وعلى الناخب إذا غير موطنه الانتخابى أن يعلن هذا التغيير بالطريقة التى تعين وفقا للفقرة السابقة.

مادة ١٢ : يعتبر الموطن الانتخابى للمصريين المقيمين فى الخارج المقيدين فى القنصليات المصرية، فى آخر جهة كانوا يقيمون فيها عادة فى مصر قبل سفرهم، أما المصريون الذين يعملون على السفن المصرية، فيكون موطنهم الانتخابى فى الميناء المقيدة به السفينة التى يعملون عليها.

مادة ١٣ : (ألغيت هذه المادة بالقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٦)

مادة ١٤ : يجب عرض جداول الانتخاب.

وتبين اللائحة التنفيذية طريقة هذا العرض وكيفيته.

مادة ١٥ : لكل من أهمل قيد اسمه فى جداول الانتخاب بغير حق أو حدث خطأ فى البيانات الخاصة بقيده أو توافرت فيه شروط الناخب أو زالت عنه الموانع بعد تحرير الجداول، أن يطلب قيد اسمه أو تصحيح البيانات الخاصة بالقيد.

ولكل ناخب مقيد أسمه فى جداول الانتخاب، أن يطلب قيد اسم من أهمل بغير حق، أو حذف اسم من قيد من غير حق، أو تصحيح البيانات الخاصة بالقيد.

ويجب تقديم هذه الطلبات لغاية اليوم الخامس عشر من شهر مارس من كل سنة وتقدم كتابة لمدير أمن المحافظة وتقيد بحسب تاريخ ورودها فى سجل خاص، وتعطى إيصالات لمقدميها.

مادة ١٦ : تفصل فى الطلبات المشار إليها فى المادة السابقة لجنة مؤلفة من رئيس المحكمة الابتدائية للمحافظة رئيساً وعضوية مدير الأمن بها ورئيس نيابة يختاره النائب العام، وذلك خلال أسبوع من تاريخ تقديمها، وتبلغ قراراتها إلى ذوى الشأن خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدورها.

مادة ١٧ : لكل من رفض طلبه أو تقرر حذف اسمه الطعن بغير رسوم فى قرار اللجنة المشار إليها فى المادة السابقة أمام محكمة القضاء الإدارى المختصة، وعلى قلم

كتاب هذه المحكمة قيد تلك الطلبات بحسب ورودها فى سجل خاص، وإخطار مقدم الطلب ورئيس لجنة القيد ورئيس اللجنة المنصوص عليها فى المادة السابقة وذوى الشأن بكتاب موصى عليه بعلم وصول بتاريخ الجلسة المحددة لنظر الطعن، على أن يتم الإخطار قبل ذلك بخمسة أيام على الأقل.

مادة ١٨: يجوز لكل ناخب مقيد اسمه فى أحد جداول الانتخاب أن يدخل خصماً أمام المحكمة فى أى نزاع بشأن قيد أى اسم أو حذفه

مادة ١٩: تفصل محكمة القضاء الإدارى فى الطعون على وجه السرعة، وتكون الأحكام الصادرة فى هذا الشأن غير قابلة للطعن فيها بأى طريق من طرق الطعن.

ويجوز للمحكمة أن تحكم على من يرفض طعنه بغرامة لا تجاوز مائة جنيه.

مادة ٢٠: على قلم كتاب المحكمة إخطار مدير أمن المحافظة ولجان القيد بالأحكام الصادرة بتعديل الجداول وذلك خلال الخمسة أيام التالية لصدورها.

مادة ٢١: يسلم رئيس لجنة القيد لكل من قيد اسمه فى جداول الانتخاب شهادة بذلك، يعين شكلها ومحتوياتها وطريقة تسليمها لذوى الشأن فى اللائحة التنفيذية.

الباب الثالث – فى تنظيم عمليتى الاستفتاء والانتخاب

مادة ٢٢: يعين ميعاد الانتخابات العامة بقرار من رئيس الجمهورية، والتكميلية بقرار من وزير الداخلية، ويكون إصدار القرار قبل الميعاد المحدد لإجراء الانتخابات بثلاثين يوماً (استبدلت بالقانون ١٦٧/٢٠٠٠) على الأقل.

أما فى أحوال الاستفتاء، فيجب أن يتضمن القرار موضوع الاستفتاء والتاريخ المعين له وذلك بمراعاة المواعيد المنصوص عليه فى حالات الاستفتاء المقررة فى الدستور.

مادة ٢٣: يعلن القرار الصادر بدعوة الناخبين إلى الانتخاب أو الاستفتاء بنشره فى الجريدة الرسمية

مادة ٢٤: يحدد وزير الداخلية عدد اللجان العامة والفرعية التى تجرى فيها الاستفتاء والانتخاب ويعين مقارها، وتشكل كل من هذه اللجان من رئيس وعدد من الأعضاء لا يقل عن اثنين، ويعين أمين لكل لجنة.

مادة ٢٤ (فقرة ثانية): ويعين رؤساء اللجان العامة واللجان الفرعية، من أعضاء الهيئات القضائية، ويختار أمناء اللجان من العاملين فى الدولة أو قطاع الأعمال العام أو القطاع العام. حكم بعدم دستورية هذه الفقرة ثم عدلت بالقانون ٢٠٠٠/١٣ ثم استبدلت بالقانون ٢٠٠٠/١٦٧.

مادة ٢٤ (فقرة ثالثة): وتتولى كل هيئة قضائية تحديد أعضائها الذين توافق على اختيارهم للإشراف على عملية الاقتراع، وترسل بياناً بأسمائهم إلى وزير العدل، لينسق بينهم فى رئاسة اللجان، أما من عداهم فيكون اختيارهم بعد موافقة الجهات التى يتبعونها.

ويصدر بتشكيل اللجان العامة والفرعية وأمنائها قرار من وزير الداخلية، وفى جميع الأحوال يحدد القرار الصادر بتشكيل هذه اللجان من يحل محل الرئيس عند غيابه أو وجود عذر يمنعه من العمل، وفى حالة الاستفتاء يختار رئيس اللجنة أعضاء اللجان من بين الناخبين الذين يعرفون القراءة والكتابة والمقيدة أسماؤهم فى جدول الانتخاب الخاص بالجهة التى يوجد بها مقر اللجنة.

وفى حالة الانتخاب لعضوية مجلسى الشعب والشورى يكون لكل مرشح أن يندب عضواً من بين الناخبين فى نطاق اللجنة العامة لتمثيله فى ذات اللجنة العامة، وعضواً من الناخبين المقيدة أسماؤهم فى جداول انتخاب اللجنة الفرعية لتمثيله فى ذات اللجنة الفرعية وأن يبلغ رئيس اللجنة بذلك كتابة فى اليوم السابق على يوم الانتخاب، فإذا مضت نصف ساعة على الميعاد المحدد للبدء فى عملية الانتخاب دون أن يصل عدد المندوبين إلى إثنين أكمل الرئيس هذا العدد من بين الناخبين الحاضرين الذين يعرفون القراءة والكتابة المقيدة أسماؤهم فى نطاق اللجنة على الوجه السابق، فإذا زاد عدد على المندوبين على ستة وتعذر اتفاق المرشحين عليهم عينهم رئيس اللجنة بالقرعة من بين المندوبين.

وكذلك يكون لكل مرشح أن يوكل عنه أحد الناخبين من المقيد من فى ذات الدائرة الانتخابية ليمثله أمام كل لجنة انتخابية عامة أو فرعية، ويكون لهذا الوكيل حق الدخول فى جمعية الانتخابات أثناء مباشرة عملية الانتخابات، وأن يطلب إلى رئيس اللجنة إثبات ما يعن له من ملاحظات لمحضر الجلسة ولا يجوز له دخول قاعة الانتخابات فى غير هذه الحالة، ويكفى أن يصدق على هذا التوكيل من إحدى جهات الإدارة، ويكون التصديق بغير رسم ولو كان أمام إحدى الجهات المختصة

بالتصديق على التوقيعات ولا يجوز أن يكون المندوب أو الوكيل عمدة أو شيخاً ولو كان موقوفاً .

مادة ٢٤ مكرر: أضيفت بالقانون ٢٠٠٠/١٣ ثم ألغيت بالقانون ٢٠٠٠/١٦٨.

مادة ٢٥: إذا غاب مؤقتاً أحد أعضاء اللجنة أو سكرتيرها عين الرئيس من يحل محله من بين الناخبين الذين يعرفون القراءة والكتابة.

مادة ٢٦: حفظ النظام في جمعية الانتخاب منوط برئيس اللجنة وله في ذلك طلب رجال البوليس أو القوة العسكرية عند الضرورة على أنه لا يجوز أن يدخل البوليس أو القوة العسكرية قاعة الانتخابات إلا بناءً على طلب رئيس اللجنة.

وجمعية الانتخاب هو المبنى الذى توجد به قاعات الانتخابات والفضاء الذى حوله، ويتولى رئيس اللجنة تحديد هذا الفضاء قبل بدء العملية.

مادة ٢٧: لا يحضر جمعية الانتخاب غير الناخبين، ويحظر حضورهم حاملين سلاحاً، ويجوز للمرشحين دائماً الدخول فى قاعة الانتخاب.

مادة ٢٨: تستمر عملية الانتخاب أو الاستفتاء من الساعة الثامنة صباحاً إلى الساعة الخامسة مساءً ومع ذلك إذا وجد فى جمعية الانتخاب إلى الساعة السابعة مساءً (مستبدلة بالقانون ٢٠٠٠/١٦٧) ناخبون ولم يبدوا آراءهم، تحرر اللجنة كشفاً بأسمائهم وتستمر عملية الانتخاب أو الاستفتاء إلى ما بعد إبداء آرائهم.

مادة ٢٩ : يكون الإدلاء بالصوت فى الانتخاب، وإبداء الرأى فى الاستفتاء بالتأشير على البطاقة المعدة لذلك.

وعلى رئيس اللجنة أن يسلم لكل ناخب بطاقة مفتوحة وضع فى ظهرها ختم اللجنة وتاريخ الانتخاب أو الاستفتاء وينتحى الناخب جانباً من النواحى المخصصة لإبداء الرأى فى قاعة الانتخاب نفسها وبعد أن يثبت رأيه على البطاقة يعيدها مطوية إلى الرئيس الذى يضعها فى الصندوق الخاص ببطاقات الانتخاب، وفى الوقت عينه يضع أمين اللجنة فى كشف الناخبين إشارة أمام أسم الناخب الذى أبدى رأيه.

وضماناً لسرية الانتخاب أو الاستيفاء تعد البطاقات بحيث يقترن أسم كل مرشح للانتخاب أو كل موضوع مطروح للاستفتاء بلون أو رمز على الوجه الذى يحدد بقرار من وزير الداخلية.

كما تبين اللائحة التنفيذية شكل البطاقة ومحتوياتـها وطريـق التأشـير عليـها، ولا يجوز استعمال القلم الرصاص.

ومع ذلك فإنه يجـوز للمكفوفـين وغـيرهم مـن ذوى العاهـات الذيـن لا يسـتطيعون بأنفسهم أن يثبتوا أراءهـم علـى بطاقـات الانتخـاب أو الاسـتفتاء أن يبدوهـا شـفاهة، بحيث يسمعهم أعضاء اللجنة وحدهم، ويثبت أمين اللجنة رأى النـاخب فـى كشـف الناخبين بما يفيد أنه أبدى رأيه على ذلك الوجه.

ويجوز أيضاً لهؤلاء الناخبين أن يعهدوا إلى من يحضر أمام اللجنة، تدويـن الـرأى الذى يبدونه على بطاقة انتخاب أو استفتاء يتناولها من الرئيـس وتثبـت هـذه الإنابـة فى المحضر.

مادة ٣٠ : لا يجوز للناخب أن يدلى برأيه أكثر من مرة فى الانتخاب أو الاسـتفتاء الواحد.

مادة ٣١ : على كل نـاخب أن يقدم للجنـة عنـد إبـداء رأيـه شـهادة قيـد أسمـه بجدول الانتخاب وأن يثبت شخصيته بأيـة وسـيلة، بمـا فـى ذلـك تعـرف مندوبـى المرشحين باللجنة على شخصته، ويقبل رأى مـن فقـدت شـهادة قيـد أسمـه بجـدول الانتخـاب، متـى كـان مقيـداً بجـدول النـاخبين بـــها باللجنـــة مســتبدلة بالقــانون ٢٠٠٠/١٦٧.

مـادة ٣٢ : علـى رئيـس لجنـة الانتخـاب أو الاسـتفتاء أن يوقـع علـى الشـــهادة الانتخابية بما يفيد أن الناخب قد أعطـى صوتـه، وعلـى أمـين اللجنـة أن يوقـع فـى كشف الناخبين أمام أسم الناخب الذى أبدى رأيه بما يفيد ذلك.

على أنه فى حالات الاستفتاء يجوز للناخب الذى يوجد فـى مدينـة أو قريـة غـير المدينة أو القرية المقيد أسمه فيها، أن يبدى رأيه أمام لجنة الاستفتاء المختصة بالجهة التى يوجد فيها، بشرط أن يقدم لهذه الجهة شهادته الانتخابية.

وفى هذه الحالة يثبت السكرتير من واقع البيانات الواردة بالشهادة أسم النـاخب ولقبه وموطنه الانتخابى، والمركز أو القسم أو البندر ورقم القيد فى جـدول الانتخـاب، وذلك فى كشف مستقل يحرر من نسـختين، يوقـع عليـه رئيـس اللجنـة أو أعضاؤهـا وسكرتيروها.

وعلى الرئيس تسليم نسخة من هــذا الكشـف إلى مـأمور المركـز أو القسـم أو البنـدر الذى يقع فى دائرته مقر اللجنة.

مادة ٣٣ : تعتبر باطلة جميع الآراء المعلقة على شروط أو التى تعطى لأكثر أو أقل من العدد المطلوب انتخابه أو إذا أثبت الناخب رأيه على بطاقة غير التى سلمها إليه رئيس اللجنة، أو على ورقة عليها توقيع الناخب أو أى إشارة أو علامة أخرى تدل عليه.

مادة ٣٤ : يعلن رئيس اللجنة الفرعية ختام عملية الاقتراع، متى حان الوقت المعين لذلك، وتختم صناديق أوراق الانتخاب أو الاستفتاء ويقوم رئيس اللجنة بتسليمها إلى رئيس لجنة الفرز.

مادة ٣٤ (فقرة ثانية) : وتتكون لجنة الفرز برئاسة رئيس اللجنة العامة وعضوية اثنين من رؤساء اللجان يختارهما رئيس اللجنة العامة، ويتولى أمانة لجنة الفرز أمين اللجنة العامة، وذلك بحضور رئيس لكل لجنة فرعية أثناء فرز أوراق الانتخاب أو الاستفتاء الخاصة بلجنته، وللجنة الفرز أن تعهد إليه بإجراء هذا الفرز تحت إشرافها.

ولكل مرشح أن يوكل عنه من يحضر لجنة الفرز وذلك فى الدائرة التى رشح فيها، ويجب على لجنة الفرز أن تتم عملها فى اليوم التالى على الأكثر.

وتحرر لجنة الفرز محضراً بإجراءات فرز صندوق كل لجنة فرعية يوقع عليه من رئيس لجنة الفرز وأمينها ورئيس اللجنة الفرعية (مستبدلة بالقانون ٢٠٠٠/١٣ ثم استبدلت بالقانون ٢٠٠٠/١٦٧).

مادة ٣٥ : تفصل لجنة الفرز فى جميع المسائل المتعلقة بعملية الانتخاب أو الاستفتاء وفى صحة أو بطلان إبداء كل ناخب لرأيه.

وتكون المداولات سرية، ولا يحضرها سوى رئيس اللجنة وأعضاؤها وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة، وفى حالة تساوى الأصوات يرجح رأى الجانب الذى منه الرئيس.

وتدون القرارات فى محضر اللجنة، وتكون مسببة، ويوقع عليها من رئيس اللجنة وأعضائها، ويتلوها الرئيس علنا.

مادة ٣٦ : يعلن رئيس اللجنة العامة نتيجة الانتخاب أو الاستفتاء وعدد ما حصل عليه كل مرشح من أصوات فى دائرته، ويوقع هو وأمين اللجنة العامة فى الجلسة على نسختين من محضرها، وترسل إحداهما مع أوراق الانتخاب أو الاستفتاء كلها إلى

وزير الداخلية مباشرة، وتحفظ النسخة الثانية بمقر مديرية الأمن (مستبدلة القانون ١٣/ لسنة ٢٠٠٠) ثم استبدلت بالقانون ١٦٧/٢٠٠٠.

مادة ٣٧ : تعلن النتيجة العامة للانتخاب أو الاستفتاء بقرار من وزير الداخلية خلال الثلاثة الأيام التالية لوصول محاضر لجان الانتخاب أو الاستفتاء إليه.

مادة ٣٨ : يرسل وزير الداخلية عقب إعلان نتيجة الانتخاب إلى كل من المرشحين المنتخبين شهادة بانتخابه.

الباب الرابع – فى جرائم الانتخاب

مادة ٣٩ : يعاقب بغرامة لا تجاوز عشرين جنيها من كان أسمه مقيداً بجداول الانتخاب وتخلف لغير عذر عن الإدلاء بصوته فى الانتخاب أو الاستفتاء.

مادة ٤٠ : يعاقب بالحبس وبغرامة لا تجاوز خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين :

أولا : كل من تعمد قيد أو عدم قيد أسمه أو أسم غيره فى جداول الانتخاب أو حذفه منها على خلاف أحكام هذا القانون.

ثانيا : كل من توصل إلى قيد أسمه أو أسم غيره دون أن تتوافر فيه أو فى ذلك الغير شروط الناخب وهو يعلم ذلك، وكذلك من توصل على الوجه المتقدم إلى حذف أسم آخر.

مادة ٤١ : يعاقب بالعقوبات المنصوص عليها بالمادة السابقة :

أولاً : كل من استعمل القوة أو التهديد لمنع شخص من إبداء الرأى فى الانتخاب أو الاستفتاء أو لإكراهه على إبداء الرأى على وجه خاص.

ثانياً : كل من أعطى أخر أو عرض أو التزم بأن يعطيه فائدة لنفسه أو لغيره كى يحمله على إبداء الرأى على وجه خاص أو الامتناع عنه.

ثالثاً : كل من قبل أو طلب فائدة من هذا القبيل لنفسه أو لغيره.

مادة ٤٢ : مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد، يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بغرامة لا تقل عن مائتى جنيه ولا تجاوز خمسمائة جنيه، كل من نشر أو

أذاع أقوالاً كاذبة عن موضوع الاستفتاء أو الانتخاب، وكل من أذاع بذلك القصد أخباراً كاذبة.

فإذا أذيعت تلك الأقوال أو الأخبار فى وقت لا يستطيع فيه الناخبون أن يتبينوا الحقيقة، ضوعفت العقوبة.

مادة ٤٣ : يعاقب بغرامة لا تجاوز مائتى جنيه.

أولاً : من دخل قاعة الانتخاب وقت الانتخاب أو الاستفتاء حاملاً سلاحاً من أى نوع.

ثانياً : من دخل قاعة الانتخاب وقت الإنتخاب أو الاستفتاء بلا حق ولم يخرج عند أمر الرئيس له بذلك.

مادة ٤٤ : يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن مائتى جنيه ولا تجاوز خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين :

أولاً : كل من أبدى رأيه فى انتخاب أو استفتاء وهو يعلم أن اسمه قيد فى الجدول بغير حق.

ثانياً : كل من أبدى رأيه منتحلاً أسم غيره.

ثالثاً : كل من أشترك فى الانتخاب أو الاستفتاء الواحد أكثر من مرة.

مادة ٤٥ : يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر، كل من اختلس أو أخفى أو أعدم أو أفسد أحد جداول الانتخاب أو بطاقة الانتخاب أو الاستفتاء أو أية ورقة أخرى تتعلق بعملية الانتخاب أو الاستفتاء أو غير نتيجة العملية بأية وسيلة أخرى، وذلك بقصد تغيير الحقيقة فى نتيجة الانتخاب أو الاستفتاء، أو بقصد ما يستوجب إعادة الانتخاب أو الاستفتاء.

مادة ٤٦ : يعاقب بالعقوبات المبينة فى المادة السابقة، كل من أخل بحرية الانتخاب أو الاستفتاء أو بنظام إجراءاته، باستعمال القوة أو التهديد.

مادة ٤٧ : يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة كل موظف له اتصال بعملية الانتخاب أو الاستفتاء، ارتكب جريمة من الجرائم المنصوص عليها فى المادتين (٤٥) و (٤٦).

مادة ٤٨ : يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر كل من خطف الصندوق المحتوى على بطاقات الانتخاب أو الاستفتاء أو أتلفه أو غيره أو عبث بأوراقه.

مادة ٤٩ : يعاقب على الشروع فى الجرائم المنصوص عليها فى هذا القانون بالعقوبات المنصوص عليها للجريمة التامة.

مادة ٥٠ : تسقط الدعوى العمومية والمدنية فى الجرائم المنصوص عليها فى هذا القانون بمضى ستة أشهر من يوم إعلان نتيجة الانتخاب أو الاستفتاء أو من تاريخ أخر عمل متعلق بالتحقيق.

مادة ٥١ : يكون لرئيس لجنة الانتخاب أو الاستفتاء السلطة المخولة لمأمورى الضبط القضائى، فيما يتعلق بالجرائم التى ترتكب فى قاعة اللجنة أو يشرع فى ارتكابها فى هذا المكان.

الباب الخامس - أحكام عامة وأخرى وقتية

مادة ٥٢: تكون الدعوى لإجراء الاستفتاء بقرار من رئيس الجمهورية.

مادة ٥٣: يجوز بقرار من وزير الداخلية تعديل المواعيد المنصوص عليها فى هذا القانون أو تقسيمها إلى فترات، وذلك عند إعداد جداول الانتخاب لأول مرة.

مادة ٥٤: إذا كان انتقال الناخب من محل إقامته إلى مكان الانتخاب بطريق السكك الحديدية الحكومية، فيعطى عند تقديم شهادة قيد أسمه بجدول الانتخاب تذكرتين بلا مقابل للسفر ذهابا وإيابا على النحو الموضح فى اللائحة التنفيذية.

مادة ٥٥: يلغى المرسوم بالقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥، وكل نص يخالف أحكام هذا القانون.

مادة ٥٦: على الوزراء كل فيما يخصه تنفيذ هذا القانون، ولوزير الداخلية إصدار اللائحة التنفيذية له، ويعمل به من تاريخ نشره فى الجريدة الرسمية. صدر بديوان الرياسة فى ٢٠ رجب ١٣٧٥ (٣ مارس ١٩٥٦).

٣ - القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ - فى شأن مجلس الشعب

باسم الشعب - رئيس الجمهورية

قرر مجلس الشعب القانون الآتى نصه، وقد أصدرناه:

الباب الأول - فى تكوين مجلس الشعب

المادة الأولى: يتألف مجلس الشعب من أربعمائة وأربعة وأربعين عضـوا، يختـارون بطريق الانتخاب المباشر السرى العام، على أن يكون نصفـهم علـى الأقـل مـن العمـال والفلاحين.

ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين عشرة أعضاء على الأكثر فى مجلس الشعب.

المادة الثانية: فى تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالفلاح من تكون الزراعة عملـه الوحيد ومصدر رزقه الرئيسى، ويكون مقيما فى الريف وبشرط ألا يحـوز هـو وزوجتـه وأولاده القصر ملكا أو إيجارا، أكثر من عشر أفدنة.

ويعتبر عاملا من يعمل عملا يدويا أو ذهنيا فـى الزراعـة أو الصناعـة أو الخدمـات ويعتمد بصفة رئيسية على دخله الناتج من هذا العمل، ولا يكون منضما لنقابـة مهنيـة أو مقيدا فى السجل التجارى أو من حملة المؤهلات العليا ويسـتثنى مـن ذلـك أعضـاء النقابات المهنية من غير حملة المؤهلات العالية، وكذلك من بدأ حياته عـاملا وحصـل على مؤهل عال، وفى الحـالتين يجـب لاعتبـار الشـخص عـاملا أن يبقـى مقيـدا فـى نقابته العمالية، حكم بعدم دسـتورية الفقرتـين الثالثـة والرابعـة مـن هـذه المـادة قبـل تعديلها بالقانون ٢٠٠٠/١٣ بالقضية رقم ١٤٠ لسنة ١٨ق بتاريخ ٢٠٠٠/٧/٨.

المادة الثالثة: تقسم جمهورية مصر العربية إلى دوائر انتخابية، وتحدد هذه الدوائر طبقا للقانون الخاص بذلك، وينتخب عن كل دائرة عضوان يكون إحداهما على الأقـل من العمل والفلاحين.

ويشترط لاستمرار عضوية أعضاء المجلس المنتخبين مـن بـين العمـل والفلاحـين أن يظلوا محتفظين بالصفة التى تم انتخابهم بالاستناد إليها، فإذا فقد أحدهم هذه الصفة أسقطت عنه العضوية بناء على قرار يصدر من المجلس بأغلبية ثلثى أعضائه.

المادة الرابعة: مدة مجلس الشعب خمس سنوات ميلادية مـن تـاريخ أول اجتمـاع لـــــه.

ويجرى الانتخاب لتجديد المجلس خلال الستين يوما السابقة على انتهاء مدته.

الباب الثانى - فى الترشيح لعضوية مجلس الشعب

المادة الخامسة: مع عدم الإخلال بالأحكام المقررة فى قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، يشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس الشعب:

١ - أن يكون مصرى الجنسية، من أب مصرى.

٢ - أن يكون اسمه مقيدا فى أحد جداول الانتخاب، وألا يكون قد طرأ عليه سبب يستوجب إلغاء قيده طبقا للقانون الخاص بذلك.

٣ - أن يكون بالغا من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل يوم الانتخاب.

٤ - أن يجيد القراءة والكتابة.

٥ - أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفى من أدائها طبقا للقانون.

٦ - (١) ألا تكون قد أسقطت عضويته بقرار من مجلس الشعب أو مجلس الشورى بسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية بالتطبيق لأحكام المادة ٩٦ من الدستور، ومع ذلك يجوز له الترشيح فى أى من الحالتين الآتيين:

أ - انقضاء الفصل التشريعى الذى صدر خلاله إسقاط العضوية.

ب - صدور قرار من مجلس الشعب أو من مجلس الشورى بإلغاء الأثر المانع من الترشيح المترتب على إسقاط العضوية بسبب الإخلال بواجباتها ويصدر قرار المجلس فى هذه الحالة بموافقة أغلبية أعضائه بناء على اقتراح مقدم من ثلاثين عضوا، وذلك بعد انقضاء دور الانعقاد الذى صدر خلاله قرار إسقاط العضوية.

ج - صدور قرار من مجلس الشعب بإلغاء الأثر المانع من الترشيح المترتب على إسقاط العضوية، ويصدر قرار المجلس فى هذه الحالة بموافقة أغلبية أعضائه بناء على اقتراح مقدم من ثلاثين عضوا، وذلك بعد انقضاء دور الانعقاد الذى صدر خلاله قرار إسقاط العضوية على الأقل.

المادة الخامسة مكررا: ملغاة بموجب حكم المحكمة الدستورية العليا بالقضية رقم ٣٧ لسنة ٩ق بجلسة ١٩/٥/١٩٩٩ المنشورة فى الجريدة الرسمية العدد ٢٢ مكررا فى ٣/٦/١٩٩٠.

المادة السادسة: يقدم طلب الترشيح لعضوية مجلس الشعب كتابة إلى مديرية الأمن بالمحافظة التى يرغب المرشح فى الترشيح فى إحدى دوائرها الانتخابية، وذلك

خلال المدة التى يحددها وزير الداخلية بقرار منه على ألا تقل عن خمسة أيام مستبدلة بالقانون (١٦٧ / ٢٠٠٠) من تاريخ فتح باب الترشيح.

ويكون طلب الترشيح مصحوبا بإيصال بإيداع مبلغ ألف جنيه (مستبدلة بالقانون ٢٠٠٠/١٣) خزانة مديرية الأمن بالمحافظة المختصة وبالمستندات التى يحددها وزير الداخلية بقرار منه لإثبات توافر الشروط التى يتطلبها هذا القانون للترشيح، وتثبت صفة العامل أو الفلاح بإقرار يقدمه المرشح مصحوبا بما يؤيد ذلك من مستندات.

وتعتبر الأوراق والمستندات التى يقدمها المرشح أوراقا رسمية فى تطبيق أحكام قانون العقوبات.

ويعفى المرشح الذى تجاوز عمره الخامسة والثلاثين من تقديم شهادة أداء الخدمة العسكرية الإلزامية أو الإعفاء منها.

المادة السابعة: تقيد طلبات الترشيح بحسب تواريخ ورودها فى سجل خاص وتعطى عنها إيصالات ويتبع فى شأن تقديمها الإجراءات التى يحددها وزير الداخلية بقرار منه.

المادة الثامنة: تتولى فحص طلبات والبت فى صفة المرشح من واقع المستندات التى يقدمها طبقاً لحكم المادة السابقة وإعداد كشوف المرشحين لجنة أو أكثر فى كل محافظة برئاسة أحد أعضاء الهيئات القضائية من درجة رئيس محكمة أو ما يعادلها وعضوية أحد أعضاء هذه الهيئات من درجة قاض أو ما يعادلها يختارهما وزير العدل وممثل لوزارة الداخلية يختاره وزيرها.

ويصدر بتشكيل هذه اللجان قرار من وزير الداخلية.

المادة التاسعة: يعرض فى الدوائر الانتخابية كشف يتضمن أسماء المرشحين بها والصفة التى تثبت لكل منهم وذلك خلال الأربعة الأيام (مستبدلة بالقانون ٢٠٠٠/١٦٧) التالية لإقفال باب الترشيح وبالطريقة التى يعينها وزير الداخلية بقرار منه.

ولكل من تقدم للترشيح ولم يرد اسمه فى الكشف المعد لذلك أن يطلب من اللجنة المنصوص عليه فى هذه المادة إدراج اسمه وذلك خلال مدة عرض الكشف المذكور.

ويكون لكل مرشح الاعتراض على إدراج اسم اى من المرشحين أو على إثبات صفة غير صحيحة أمام اسمه أو اسم غيره من المرشحين فى الكشف المدرج فيه اسمه طوال مدة عرض الكشف المذكور.

وتفصل فى الاعتراضات المشار إليها - خلال مدة أقصاها سبعة أيام (مستبدلة بالقانون ١٦٧/٢٠٠٠) من تاريخ إقفال باب الترشيح - لجنة أو أكثر تشكل بقرار من وزير الداخلية فى كل محافظة برئاسة أحد أعضاء الهيئات القضائية من درجة مستشار أو ما يعادلها وعضوية أحد أعضاء الهيئات القضائية من درجة قاض أو ما يعادلها على الأقل يختارهما وزير العدل وممثل لوزارة الداخلية يختاره وزيرها.

وتنشر أسماء المرشحين كل فى دائرته الانتخابية وفى صحيفتين يوميتين واسعتى الانتشار.

المادة العاشرة: للمرشح الحق فى أن يحصل على صورة رسمية من جدول الناخبين فى الدائرة المرشح فيها مقابل رسم يحدده وزير الداخلية بقرار منه على ألا يجاوز هذا الرسم خمسين جنيها، وتسلم هذه الصورة إلى المرشح معفاة من رسم الدمغة خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ تقديم الطب.

المادة الحادية عشرة: تلتزم الأحزاب السياسية وكل مرشح لعضوية مجلس الشعب فى الدعاية الانتخابية بالمبادئ التى وافق عليها الشعب فى الاستفتاء بتاريخ ٢٠ من أبريل سنة ١٩٧٩.

وكذلك بالمبادئ المنصوص عليها فى المادة الأولى من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى وكذلك بالوسائل والأساليب المنظمة للدعاية الانتخابية وبالحد الأقصى للمبالغ التى يجوز إنفاقها عليها، وذلك كله طبقا للقواعد التى يصدر بها قرار من وزير الداخلية.

ويعلن قرار وزير الداخلية المشار إليه، فى جريدتين يوميتين واسعتى الانتشار.

وللمحافظ المختص أن يأمر بإزالة الملصقات وكافة وسائل الدعاية الأخرى المستخدمة بالمخالفة لأحكام القواعد المشار إليها فى الفقرة الأولى على نفقة المرشح.

ويعاقب كل من يخالف أحكام الفقرة الأولى بالعقوبة المنصوص عليها فى المادة الثالثة عشر من قانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ وذلك مع عدم الإخلال بأحكام القانون المذكور أو القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بشأن الأحزاب السياسية أو بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أى قانون آخر.

وتعتبر مخالفة أحكام هذا القانون من الجرائم الانتخابية ويسرى عليها أحكام المادة الثانية من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ فيما يتعلق بالحرمان من مباشرة الحقوق السياسية.

ويفصل فى الدعاوى الناشئة بأحكام هذا القانون على وجه الاستعجال.

المادة الثانية عشرة: لا يجوز لأحد أن يرشح نفسه فى أكثر من دائرة انتخابية، ومن رشح نفسه فى أكثر من دائرة، اعتبر مرشحا فى الدائرة التى قيد ترشيحه فيها أولا.

المادة الثالثة عشرة: لكل مرشح أن يتنازل عن الترشيح بإعلان على يد محضر إلى مديرية الأمن بالمحافظة قبل يوم الانتخاب بعشرة أيام على الأقل ويثبت التنازل أمام أسمه فى كشف المرشحين فى الدائرة إذا كان قد قيد فى هذا الكشف ويعلن هذا التنازل يوم الانتخاب على باب مقر الدائرة الانتخابية واللجان الفرعية وتنشر وزارة الداخلية الإعلان عن هذا التنازل وذلك فى صحيفتين يوميتين واسعتى الانتشار قبل الموعد المحدد للانتخاب بوقت كاف.

المادة الرابعة عشرة: لرئيس الجمهورية فى الظروف الاستثنائية أن يقصر المواعيد المنصوص عليها فى المواد ٦، ٩، ١٣ من هذا القانون.

المادة الخامسة عشرة: ينتخب عضو مجلس الشعب بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الانتخاب، فإذا كان المرشحان الحاصلان على الأغلبية المطلقة من غير العمال والفلاحين أعلن انتخاب الحاصل منهما على أكبر عدد من الأصوات، وأعيد الانتخاب فى الدائرة بين المرشحين من العمال والفلاحين الذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات وفى هذه الحالة يعلن انتخاب الحاصل منهما على أكبر عدد من الأصوات.

وإذا لم تتوافر الأغلبية المطلقة لأحد من المرشحين فى الدائرة أعيد الانتخاب بين الأربعة الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، وفى هذه الحالة يعلن انتخاب الاثنين الحاصلين على أعلى الأصوات بشرط أن يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين.

المادة السادسة عشرة: ملغاة بموجب القانون ٢٠١ لسنة ١٩٩٠.

المادة السابعة عشرة: إذا لم يرشح فى الدائرة الانتخابية سوى شخصين أحدهما من العمال أو الفلاحين على الأقل، أجرى الانتخاب فى موعده وأعلن فوز من يحصل منهما على ١٠٪ من عدد أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة.

وإذا لم يرشح فى الدائرة سوى شخص واحد أعلن فوزه فى الانتخاب إذا حصل على النسبة المشار إليها فى الفترة السابقة، ويجرى انتخاب تكميلى لاختيار العضو الثانى من بين العمال والفلاحين، إذا كان من أعلن فوزه من غيرهم.

وإذا رشح فى الدائرة أكثر من مرشحين وكان واحد منهم فقط من العمال والفلاحين أعلن فوز هذا المرشح إذا حصل على النسبة المشار إليها وأجرى الانتخاب لاختيار العضو الثانى من بين الباقين، وإذا لم تتوافر الأغلبية المطلقة لأحدهم أعيد الانتخاب بين الاثنين الحاصلين على أعلى الأصوات.

وفى الأحوال التى لا يحصل المرشح فيها على نسبة العشرة فى المائة المشار إليها فى الفقرات السابقة يجرى انتخاب تكميلى لشغل المقعد الذى كان مرشحا له.

المادة الثامنة عشرة: إذا خلا مكان أحد المنتخبين قبل انتهاء مدة عضويته يجرى انتخاب تكميلى لانتخاب من يحل محله وذلك دون إخلال بحكم الفقرة الأولى من المادة الثالثة من هذا القانون.

وإذا كان من خلا مكانه من المعينين عين من يحل محله.

تستمر مدة العضو الجديد حتى يستكمل مدة عضوية سلفه.

المادة التاسعة عشرة: بعد إعلان نتيجة الانتخاب يرد إلى طالب الترشيح المبلغ الذى أودعه خزانة المحافظة بعد خصم ما قد يكون مستحقا عليه من مصاريف النشر وإزالة الملصقات وفق المواد ٩، ١١، ١٣ من هذا القانون.

المادة العشرون: يجب أن يقدم الطعن بإبطال الانتخاب طبقا للمادة ٩٣ من الدستور إلى رئيس مجلس الشعب خلال الخمسة عشرة يوما التالية لإعلان نتيجة الانتخاب مشتملا على الأسباب التى بنى عليها ومصدقا على توقيع الطالب عليه.

وتنظم اللائحة الداخلية للمجلس الإجراءات التى تبع فى الفصل فى صحة الطعون وفى تحقيق صحة العضوية.

الباب الثالث – فى عضوية مجلس الشعب

المادة الحادية والعشرون: ملغاه بموجب القانون ٢٠١ لسنة ١٩٩٠.

المادة الثانية والعشرون: لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب وعضوية مجلس الشورى أو المجالس الشعبية المحلية، كما لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب ووظائف العمد والمشايخ أو اللجان الخاصة بها.

المادة الثالثة والعشرون: يعتبر من ينتخب لعضوية مجلس الشعب من الأشخاص المشار إليهم فى المادة السابقة، متخليا مؤقتا عن عضويته الأخرى أو وظيفته بمجرد توليه عمله فى المجلس.

ويعتبر العضو متخليا نهائيا عن عضويته أو وظيفته، بانقضاء شهر من تاريخ الفصل بصحة عضويته بمجلس الشعب إذا لم يبد رغبته فى الاحتفاظ بعضويته الأخرى أو وظيفته.

وإلى أن يتم التخلى نهائيا لا يتناول العضو سوى مكافأة عضوية مجلس الشعب.

المادة الرابعة والعشرون: إذا كان عضو مجلس الشعب عند انتخابه من العاملين فى الدولة أو فى القطاع العام يتفرغ لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله. وتحتسب مدة عضويته فى المعاش أو المكافأة.

ويكون لعضو مجلس الشعب فى هذه الحالة أن يقتضى المرتب والبدلات والعلاوات المقررة لوظيفته وعمله الأصلى من الجهة المعين بها طوال مدة عضويته.

ولا يجوز مع ذلك أثناء مدة عضويته بمجلس الشعب أن تقرر له أية معاملة او ميزة خاصة فى وظيفته أو عمله الأصلى.

المادة الخامسة والعشرون: لا يخضع عضو مجلس الشعب فى الحالة المنصوص عليها فى المادة السابقة لنظام التقارير السنوية فى جهة وظيفته أو عمله الأصلية، وتجب ترقيته بالأقدمية عند حلول دوره فيها، أو إذا رقى بالاختيار من يليه فى الأقدمية.

المادة السادسة والعشرون: يعود عضو مجلس الشعب بمجرد انتهاء مدة عضويته إلى الوظيفة التى كان يشغلها قبل انتخابه أو التى يكون قد رقى إليها، أو إلى أية وظيفة مماثلة لها.

المادة السابعة والعشرون: مع مراعاة ما هو منصوص عليه فى المادتين ٣٣، ٣٤ يجوز للمجلس بناء على طلب مكتبه، لاعتبارات تقتضيها المصلحة العامة، أن يستثنى من التفرغ لعضوية المجلس كل الوقت أو بعضه.

أ - مديرى الجامعات ووكلاءها وأعضاء هيئات التدريس والبحوث فيها ومن فى حكمهم من العاملين فى الوزارات والهيئات العامة التى تمارس نشاطا علميا.

ب - رؤساء مجالس إدارة الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها.

ج - الشاغلين لوظيفة من وظائف الإدارة العليا بالحكومة ووحداتها المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها.

وفى هذه الحالة يطبق فى شأن من يتقرر تفرغه حكم المادة ٢٤.

المادة الثامنة والعشرون: لا يجوز أن يعين عضو مجلس الشعب فى وظائف الحكومة أو القطاع العام وما فى حكمها أو الشركات الأجنبية أثناء مدة عضويته ويبطل أى تعيين على خلال ذلك، إلا إذا كان التعيين نتيجة ترقية أو نقل من جهة إلى أخرى أو كان بحكم قضائى أو بناء على قانون.

المادة التاسعة والعشرون: يتقاضى عضو مجلس الشعب مكافأة شهرية قدرها خمسة وسبعون جنيها ويستثنى من ذلك رئيس مجلس الوزراء ونوابه ونوابهم إذا كانوا أعضاء فى مجلس الشعب.

وتستحق المكافأة من تاريخ حلف العضو اليمين ولا يجوز التنازل عنها أو الحجز عليها وتعفى من كافة أنواع الضرائب.

المادة الثلاثون: يستخرج لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب اشتراك للسفر بالدرجة الأولى المتازة بسكك حديد جمهورية مصر العربية أو إحدى وسائل المواصلات العامة الأخرى أو الطائرات من الجهة التى يختارها فى دائرته الانتخابية إلى القاهرة.

وتبين لائحة المجلس التسهيلات الأخرى التى يقدمها المجلس للأعضاء لتمكينهم من مباشرة مسئوليتهم.

وتسرى على أية مبالغ قد تدفع إلى الأعضاء على هذا الوجه، الأحكام المبينة بالمادة السابقة فيما يتعلق بعدم جواز التنازل عنها والحجز عليها وإعفائها من كافة الضرائب.

المادة الحادية والثلاثون: يتقاضى رئيس مجلس الشعب مكافأة مساوية لمجموع ما يتقاضاه نائب رئيس الجمهورية ولا يجوز الجمع بينها وبين مكافأة العضوية وبين ما قد يكون مستحقا له من معاش من خزانة عامة.

المادة الثانية والثلاثون: يمتنع على رئيس مجلس الشعب بمجرد انتخابه رئيساً، مزاولة مهنة تجارية أو غير تجارية أو أية وظيفة عامة أو خاصة.

وإذا كان من العاملين فى الدولة أو القطاع العام (أو فى المؤسسات التابعة للاتحاد الاشتراكى) طبق فى حقه حكم المادة ٢٤ مع مراعاة عدم الجمع بين ما يستحق له من مكافأة وبين مرتب وظيفته أو عمله الأصلى.

المادة الثالثة والثلاثون: يتفرغ من ينتخب وكيلا للمجلس لمهام الوكالة، ويطبق فى شأنه حكم المادة ٢٤ إذا كان من العاملين فى الدولة أو القطاع العام، (أو فى المؤسسات التابعة للاتحاد الاشتراكى)، أما إذا كان من غيرهم فيحدد مكتب المجلس ما يتقاضاه مقابل تفرغه.

ويتقاضى وكيل المجلس بدل التمثيل المقرر للوزارة وتسرى عليه أحكامه.

ولا يجوز الجمع بين هذا البدل وما قد يكون مقررا لوظيفته أو عمله الأصلى من بدلات.

المادة الرابعة والثلاثون: يجوز للمجلس وفق لائحته أن يقرر تفرغ رؤساء اللجان الأصلية بالمجلس (وفى هذه الحالة يطبق فى شأنه حكم المادة ٢٤ إذا كان من العاملين فى الدولة أو فى القطاع العام أو المؤسسات التابعة للاتحاد الاشتراكى) أما إذا كان من غيرهم فيحدد مكتب المجلس ما يتقاضاه مقابل تفرغه لرئاسة اللجنة.

المادة الرابعة والثلاثون مكرراً: يجوز إنشاء وظائف وكلاء وزارات لشئون مجلس الشعب.

ويعين وكيل الوزارة لشئون مجلس الشعب من بين أعضاء هذا المجلس بقرار من رئيس الجمهورية.

ويتضمن قرار التعيين إلحاقه بمجلس الوزراء أو بأحد القطاعات الوزارية او بوزارة معينة أو أكثر.

ولا يجوز الجمع بين منصب وكيل الوزارة لشئون مجلس الشعب وبين عضوية لجان المجلس.

كما لا يجوز لوكيل الوزارة لشئون مجلس الشعب أثناء توليه منصبه أن يزاول مهنة حرة أو عملا تجاريا أو ماليا أو صناعيا أو أن يشغل أية وظيفة أخرى أو أن يشترى أو يستأجر شيئا من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله أو أن يقايضها عليه.

المادة الرابعة والثلاثون – مكرر (١): يتولى وكيل الوزارة لشئون مجلس الشعب معاونة نواب مجلس الوزراء أو الوزراء المختصين فى كل الأمور المتعلقة بمجلس

الشعب وبصفة خاصة الحضور عنهم أمام مجلس الشعب ولجانه كما يشترك معهم فى إعداد مشروعات القوانين وبحث المسائل المرتبطة بالمناقشات التى تدور فى المجلس ومتابعة تنفيذ قراراته وتوصياته وغير ذلك مما يعهد به إليه من اختصاصات.

المادة الرابعة والثلاثون مكرر (٢): لوكيل الوزارة لشئون مجلس الشعب فى سبيل مباشرة اختصاصاته الاتصال مباشرة بوكلاء الوزراء المختصين.

وله عند الاقتضاء الاتصال برؤساء الهيئات العامة وبرؤساء الجهات المختصة وذلك دون التدخل فى سير العمل الإدارى أو فى العلاقات بين وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة أو الهيئة العامة وبين العاملين فى هذه الجهات.

ولوكيل الوزارة لشئون مجلس الشعب ما يراه من ملاحظات إلى نائب رئيس الوزراء المختص حسب الأحوال.

المادة الرابعة والثلاثون - مكرر (٣): يتقاضى وكيل الوزارة لشئون مجلس الشعب المرتب وبدل التمثيل المقرر لنائب الوزير، ولا يجوز له الجمع بين مرتبه ومكافأة العضوية بمجلس الشعب.

المادة الرابعة والثلاثون - مكرر (٤): يعفى وكيل الوزارة لشئون مجلس الشعب من وظيفته بقرار من رئيس الجمهورية أو بزوال عضوية مجلس الشعب عنه أو بانتهاء رئاسة الجمهورية الذى أصدر قرار تعيينه أو باستقالة الوزارة، مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة طبقا للقواعد المقررة.

أحكام ختامية وانتقالية

المادة الخامسة والثلاثون: المجلس مستقل بموازنته وتدرج رقما واحدا فى موازنة الدولة.

وتبين اللائحة الداخلية للمجلس كيفية إعداد مشروع موازنة المجلس السنوية وبحثه وإقراره، وطريقة إعداد حسابات المجلس وتنظيمها ومراقبتها، وكيفية إعداد الحساب الختامى السنوى واعتماده، وذلك دون التقيد بالقواعد الحكومية.

المادة السادسة والثلاثون: يضع مجلس الشعب بناء على اقتراح مكتبه لائحة لتنظيم شئون العاملين به، وتكون لها قوة القانون، ويسرى عليهم فيما لم يرد فيه نص فى هذه اللائحة الأحكام المطبقة على العاملين المدنيين بالدولة.

وإلى أن يتم وضع اللائحة المشار إليها فى الفقرة السابقة. يستمر تطبيق أحكام لائحة العاملين بالمجلس المعمول بها حاليا، والقواعد التنظيمية العامة الصادرة بقرار من مكتب المجلس أو رئيسه.

ويكون لرئيس المجلس السلطات المخولة للوزير ووزير الخزانة المنصوص عليها فى القوانين واللوائح.

ويختص مكتب المجلس بالمسائل التى يجب أن يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء، وكذلك المسائل التى تقضى فيها القوانين واللوائح بأخذ رأى أو موافقة وزارة الخزانة أو الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة أو أية جهة أخرى.

المادة السابعة والثلاثون: يتولى رئيس مجلس الشورى أثناء فترة حل مجلس الشعب جميع الاختصاصات الإدارية والمالية المخولة لمكتب المجلس ورئيسه.

ويتولى رئيس مجلس الشعب أثناء فترة حل مجلس الشورى جميع الاختصاصات الإدارية والمالية المخولة لمكتب المجلس ورئيسه.

ويتولى رئيس مجلس الوزراء أثناء فترة حل المجلسين جميع الاختصاصات الإدارية والمالية المخولة لمكتبى المجلسين ورئيسهما.

المادة الثامنة والثلاثون: تسرى على أعضاء مجلس الشعب الحالى من العاملين فى الدولة والقطاع العام الأحكام المقررة فى هذا القانون اعتبارا من تاريخ أدائهم اليمين المنصوص عنها فى المادة ٩٠ من الدستور.

المادة التاسعة والثلاثون: مع عدم الإخلال بالقواعد والأحكام المنظمة لاستقالة رجال القوات المسلحة والشرطة وأعضاء المخابرات العامة وأعضاء الرقابة الإدارية، لا يجوز ترشيحهم أو ترشيح أعضاء الهيئات القضائية والمحافظين قبل تقديم استقالتهم من وظائفهم وتعتبر الاستقالة مقبولة من تاريخ تقديمها.

ويعتبر رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الهيئات العامة وشركات القطاع العام. وكذلك العاملون فى الجهاز الإدارى للدولة وفى القطاع العام فى إجازة مدفوعة الأجر من تاريخ تقديم أوراق ترشيحهم حتى انتهاء الانتخابات العامة وانتخابات الإعادة.

المادة الأربعون: يجوز بصفة مؤقتة اختيار أعضاء مجلس الشعب عن محافظة سيناء بقرار من رئيس الجمهورية.

المادة الحادية والأربعون: يلغى القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شأن مجلس الشعب والقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٦٤ بجواز الاستثناء من بعض شروط عضوية مجلس الشعب، كما يلغى القرار بالقانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٧١، بشأن الترشيح لعضوية مجلس الشعب.

المادة الثانية والأربعون: ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية، ويعمل به من تاريخ نشره.

يبصم هذا القانون بخاتم الدولة، وينفذ كقانون من قوانينها.

صدر برئاسة الجمهورية فى ١٥ شعبان سنة ١٣٩٢ (٢٣ سبتمبر سنة ١٩٧٢).

ملحوظة: ألغى الجدول المرفق للقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٨٣ بالقانون ٢٠١ لسنة ١٩٩٠.

رقم الإيداع ٨٨٨١ / ٢٠٠٣

الترقيم الدولى I.S.B.N. 977 - 227 - 234 - 2

مطابع ▲ التجارية - قليوب - مصر

هــــذا الكتـاب

منذ عقود عديدة، وقضايا وإشكاليات التطور الديمقراطى فى مصـر، تشكل محورا رئيسيا فـى الجدل السياسـى الداخلـى، بل أن العوائق الهيكليـة لتعثر عمليات المقرطة السياسية من أعلى، كانت أبرز مكونات بنية الخطاب السياسى الذى تنتجه القوى السياسية المعارضـة علـى اختلافـها مـن ناحيـة أخـرى كـان الخطاب الرسمى الحاكم، يعيد إنتاج شـعاراته ودفوعـه ودفاعـه حـول متطلبـات الإصلاح الاقتصادى، وضرورات الاستقرار السياسى، الذى تحول إلى نمط من الجمود السياسـى للـهياكل السياسية، والمؤسسـات، ونمـط القيـادة وتصوراتـها السياسية، وللجمود الجيلى ونوعية التجنيد السياسـى. وظفت الصفـوة السياسية الحاكمـة موجـات وعمليـات العنـف السياسـى والاجتمـاعى ذو الوجــوه الدينيـة والطائفية إلى مبررا وغطاءا لتعثر عمليات المقرطـة مـن أعلـى، ولاستمرارية النسـق القـانونى الاسـتثنائى، والطـوارئ، حتـى بعـد السيطرة علـى الجماعـات الإسلامية السياسية المنتجة للعنف السياسى ووجوهه الدينية والرمزية والمادية. أن الخطاب الحزبى المعارض حـول الديمقراطيـة يـدور ولا يـزال حـول القيـود القانونية والأمنية على التطـور الديمقراطـى، غير أن ذلك يشكل أحد عناصر مشهد تراجـع التطـور الديمقراطـى، وثمـة عوامـل بنائيـة مؤثـرة تتعلـق بالثقافة السياسية وأثر أنماطها السـائدة علـى الديمقراطيـة، أن ظـلال الأبويـة السياسـية، وشخصنة السلطة السياسية، والتقاليد التعبوية التـى تـم إنتاجـها منـذ ثـورة يوليـو ١٩٥٢، استمرت سـلبياتها إلـى اللحظـة الراهنـة، وتفـاقمت مـع غيـاب التقـاليد المؤسسية، وضعف الثقافة والوعى القانونى بقضايا الحريـات العامـة. أن مقولـة لا ديمقراطية، بدون ديمقراطيين، وتبديد بعض المقولات الشائعة حـول التطـور الديمقراطى وتعثره فى مصر، تناولها فى رصانة وعمق الزميل الدكتـور وحيد عبد المجيد، الخبير والكاتب المتميز – ومساعد مدير مركز الدراسات السياسـية – الذى خطط وأدار بكفاءة معهودة عنه هذا العمل البحثى المتمـيز، ولمجموعـة من الخبراء والباحثين المتميزين من مركـز الدراسـات السياسـية والاسـتراتيجية لتناول قضايا ومشكلات "التطور الديمقراطى فى مصر – البرلمـان والأحـزاب والمجتمع المدنى فى الميزان".

يقدم المركز هذا العمل العلمى للجماعات السياسية والحزبية على اختلافـها، وللباحثين والقراء، فى وقت تمثل قضايا الديمقراطية، والحريات العامة وحقـوق الإنسان أحد أبرز قضايانا الوطنيـة أن لـم تكـن أهمـها علـى الإطـلاق، فـى هـذه اللحظة الحرجة والدقيقة فى تشـكل المنطقـة فـى أعقـاب الاحتـلال الأمريكـى – البريطانى للعراق. أن المطالبـات المتعـددة بالديمقراطيـة والحريـات والإصـلاح السياسى هى جزء من تاريخ الخطاب السياسـى الإصلاحـى المصـرى، والقـوى المنتجة له، ولا علاقة له بالخطاب الأمريكى بعد ١١ سبتمبر، وفى سياق التمه[illegible] لغزو العراق أو بعده. خطـاب الإصـلاح والديمقراطيـة والحريـة هـو جـزء مـ[illegible] ليبراليـة مصريـة وطنيـة لـها تـاريخى الثقـافى والفكـرى والسياسـى الأصيـل ويشاركها فى مطالبها الإصلاحية قوى سياسية أخرى خلال العقود الماضية و[illegible] تزال.



رئيس التحرير

مطابع الأهرام التجارية – قليوب